

Daniel Rey Moral

LOS DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA ARMADA

Las operaciones navales de
la Política Común de Seguridad y Defensa



Universidad de Valladolid

LOS DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA ARMADA
Las operaciones navales de
la Política Común de Seguridad y Defensa

Serie: Derecho, nº 61

Los desafíos jurídicos de la Armada : las operaciones navales de la Política Común de Seguridad y Defensa / Daniel Rey Moral. Ediciones Universidad de Valladolid, 2022

183 p. ; 24 cm.- (Derecho; 61)

ISBN 978-84-1320-210-5

1. España Armada - Derecho. 2. Unión Europea - Defensa - Derecho. 3. Marinas de guerra - Derecho - España. I. Universidad de Valladolid, ed. II. Serie

34(4):359(460)

359(460):34(4)

DANIEL REY MORAL

LOS DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA ARMADA
Las operaciones navales de
la Política Común de Seguridad y Defensa



EDICIONES
Universidad
de
Valladolid

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

En conformidad con la política editorial de Ediciones Universidad de Valladolid (<http://www.publicaciones.uva.es/>), este libro ha superado una evaluación por pares de doble ciego realizada por revisores externos a la Universidad de Valladolid.

© DANIEL REY MORAL. Valladolid, 2022

© EDICIONES UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Preimpresión: Ediciones Universidad de Valladolid

ISBN 978-84-1320-210-5

Diseño de cubierta: Ediciones Universidad de Valladolid

Fotografía de cubierta: Armada Española

Dep. Legal: VA 652-2022

Imprime: PODIPRINT

A mi mujer y mis hijos.

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
SIGLAS Y ABREVIATURAS	15
GLOSARIO	17
PRINCIPALES TEXTOS DE APOYO	19
Tratados Internacionales	19
Legislación Nacional	20
Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	21
Decisiones de la Unión Europea	22
INTRODUCCIÓN	23

CAPÍTULO 1

EL MARCO JURÍDICO NACIONAL DE LAS OPERACIONES NAVALES

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO PILAR DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EXTERIOR	27
2. EL SISTEMA LEGAL NACIONAL DELIMITADOR DE LAS OPERACIONES MILITARES	31
3. LA LEGÍTIMA Y CONTROVERTIDA ACCIÓN INSTITUCIONAL: EL GOBIERNO, EL PARLAMENTO Y S.M. EL REY	38
4. LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA NACIONAL: LA GUÍA DE LAS OPERACIONES MILITARES	47

CAPÍTULO 2

EL DISEÑO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. EL MARCO EUROPEO GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	55
2. LA COOPERACIÓN EUROPEA, NECESARIA PERO NO IMPRESCINDIBLE PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES ESTRATÉGICAS	57
3. LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE SEGURIDAD MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA	62
4. EL PAPEL DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	68
4.1. La reacción militar de la Unión Europea en la lucha contra las amenazas marítimas	70

4.2. La concreta acción contra la piratería en el océano Índico.....	75
4.3. La actuación de la Unión Europea contra el tráfico ilícito de personas.....	82

CAPÍTULO 3

LA OPERACIÓN “ATALANTA”

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA A LA PIRATERÍA.....	89
2. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PIRATERÍA: REQUISITOS Y COMPLEJIDADES.....	92
2.1. La ilicitud del acto.....	93
2.2. El propósito personal: un requisito actualmente complejo de detectar.....	94
2.3. Los espacios marítimos delimitadores de la piratería.....	100
3. EL <i>LEGAL FINISH</i> DE LA OPERACIÓN “ATALANTA” DESDE EL PRISMA DE LA ARMADA ESPAÑOLA.....	103
3.1. La adelantada visión internacional.....	103
3.2. El delito de piratería en España: del Código penal a la Ley Orgánica del Poder Judicial.....	107
3.3. Los supuestos de concurrencia competencial para el enjuiciamiento de la piratería.....	115
3.4. Los acuerdos regionales: una solución al <i>Catch and Release</i>	120
4. LA AMPLIACIÓN DE LA OPERACIÓN ATALANTA.....	129

CAPÍTULO 4

LA OPERACIÓN “SOPHIA”

1. LAS FASES DE LA MISIÓN Y LOS MOTIVOS DE SU ESTANCAMIENTO.....	133
1.1. El no consentimiento del Estado Libio.....	136
1.2. La posición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.....	138
2. LA PROVOCACIÓN DE EVENTOS “SOLAS”.....	143
3. LA CONTROVERSIAS DEL DESEMBARCO EN LUGAR SEGURO.....	146
3.1. El principio <i>non refoulement</i> , a tenor del caso <i>Hirsi Jamaa y otros c. Italia</i>	149
3.2. El derecho de un Estado a decidir sobre su condición de lugar seguro.....	154
4. LA FORMACIÓN DE LA GUARDIA COSTERA Y DE LA ARMADA LIBIA.....	158
5. EL NACIMIENTO DE LA OPERACIÓN EUNAVFOR “IRENE” Y LAS POSIBLES CAUSAS POR LAS QUE ESPAÑA NO HA PARTICIPADO DESDE SU INICIO.....	160
BIBLIOGRAFÍA.....	165
Obras generales y Monografías.....	165
Obras colectivas.....	168
Artículos en revistas.....	171

PRÓLOGO

El libro que presento es el resultado de la tesis doctoral que tuve la satisfacción de dirigir y que fue defendida el día 28 de mayo de 2021 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid ante un tribunal integrado por la Dra. Joana Abrisketa Uriarte, Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Deusto, la Dra. Ana Salinas De Frías, Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga y el Dr. Sergio Salinas Alcega, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza. A ellos quiero agradecerles su disponibilidad y, sobre todo, el rigor académico de sus intervenciones, que han servido para mejorar el trabajo del autor.

La tesis, que obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude* por unanimidad, tenía como objeto analizar los retos jurídicos a los que se enfrentan las operaciones navales en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Pese a ser un tema de máxima actualidad, no ha sido muy estudiado por la doctrina española; y no será porque son pocos, como se podrá comprobar de la lectura de este libro, los desafíos que debe resolver el personal militar al frente de ellas, como ha podido evidenciar durante su trayectoria profesional el autor de esta obra.

Daniel Rey Moral, Comandante Auditor, ingresó en el Cuerpo Jurídico Militar en el año 2010 como número uno de promoción. En el año 2016 fue destinado a la Asesoría Jurídica de la Armada, donde ha venido desempeñando funciones de asesoramiento jurídico al mando. A lo largo de estos años, se ha especializado en una materia tan compleja, y a la vez apasionantemente atractiva, como es el Derecho Marítimo Militar, lo que ha servido para que el Almirante General Jefe de Estado

Mayor de la Armada le nombrase representante nacional del grupo de expertos que está en proceso de revisión del *Manual de San Remo* sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el mar.

Precisamente ese proceso de especialización le llevó a ser designado como asesor jurídico del buque de mando español (el Buque de Aprovisionamiento de Combate “Cantabria”), que lideró en el año 2017 la operación naval militar EUNAVFOR MED por aguas del mar Mediterráneo, para la prevención y represión del tráfico ilícito de personas. Ese mismo año también fue nombrado para acudir a Bahrain en representación de la Asesoría Jurídica de la Armada, y discutir, en el marco de la reunión de asesores jurídicos de la *Combined Maritime Forces*, acerca de las principales amenazas, como la piratería, que estaban afectando a la seguridad marítima en aguas del Golfo de Oman, del Golfo de Arabia, del Golfo de Aden, del Mar Rojo, y del océano Índico.

Durante los años siguientes, ha continuado adiestrándose en el Derecho marítimo, acudiendo como asesor jurídico al planeamiento y ejecución de ejercicios navales como las FLOTEX (ejercicio anual de la Armada destinado a implementar, valorar y evaluar la capacidad de la Fuerza Naval, formada por diferentes unidades y Estados Mayores), embarcando en buques de la Armada, como el Buque de Asalto Anfibio “Castilla” y la Fragata “Numancia”, a las órdenes respectivamente del Comandante del Cuartel General Marítimo de Alta Disponibilidad (CGMAD) y del Comandante de la 41 Escuadrilla de Escoltas (COMANDES 41).

Su “penúltima” participación como asesor jurídico embarcado se remonta al pasado mes de junio de 2022, prestando asesoramiento al Comandante de la Fragata “Reina Sofía” durante su despliegue en la operación Sea Guardian de la OTAN, enfocada en el conocimiento del entorno marítimo para disuadir y luchar contra el terrorismo, y para mitigar el resto de las amenazas marítimas.

Todo ello ha servido al autor para llevar a cabo un trabajo de investigación que, amén de estar basado en su experiencia, utiliza una metodología propia de las ciencias jurídicas. Y lo hace rehuyendo de la técnica *unidisciplinar*, pues más allá del análisis del sistema jurídico internacional y europeo, tiene presente, dada la realidad pluridimensional a la que se enfrenta, otras ramas del Derecho Público como el Derecho Penal o del Derecho Constitucional. Acompaña, además una dimensión axiológica a su estudio, más allá de la mera descripción de realidad que trata, sin evitar hacer propuestas de *lege ferenda* viables, creativas, sin un exceso de idealismo.

En suma, considero que estamos ante una obra de enorme calidad, muy rigurosa y bien documentada, que tiene en cuenta los últimos acontecimientos de la realidad internacional que incide en este ámbito, por lo que aconsejamos su lectura para todos aquellos operadores jurídicos y académicos que busquen reflexionar sobre este reto al que nos enfrentamos en nuestros días. Tan solo esperamos que, al menos, los investigadores más noveles hereden parte el entusiasmo que el autor tiene hacia el Derecho del mar.

No quiero terminar estas líneas sin dar las gracias a Daniel por confiar en mí para guiarle en la elaboración de este trabajo, dándole mi más sincera enhorabuena por haber concluido con éxito un trabajo complejo, lento y lleno de riesgos, teniendo la difícil tarea de conciliar su vida familiar, con largos periodos de ausencia por su cometido de *Legal Adviser* en misiones internacionales, y por haber sorteado con paciencia los obstáculos derivados de la pandemia que nos asola.

Enrique J. Martínez Pérez

Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valladolid

Siglas y abreviaturas

AN	Audiencia Nacional.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española.
CMF	Combined Maritime Forces.
CPS	Comité Político y de Seguridad.
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior.
ESMUE	Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.
FAS	Fuerzas Armadas.
GFT	Gobierno Federal de Transición.
IESUE	Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.
LECRIM	Ley de Enjuiciamiento Criminal.
LO	Ley Orgánica.
LODN	Ley Orgánica de Defensa Nacional.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
OI	Organización Internacional.
OMI	Organización Marítima Internacional.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de Naciones Unidas.

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
S.M.	Su Majestad.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UME	Unidad Militar de Emergencias.
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime.
ZEE	Zona Económica Exclusiva.

Glosario

B.A.A.	Buque de Asalto Anfibio. Se trata de un tipo de buque de guerra con capacidad para transportar tropas de infantería con su material y poderlos desembarcar en lugares donde no haya muelle ni puerto practicable.
CATCH, DISARM AND RELEASE	Expresión nacida de la operación “Atalanta”. Empleada para capturar, desarmar y liberar piratas cuando ningún Estado ejercía jurisdicción sobre ellos.
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). Se trata del Tratado Internacional de carácter marítimo más importante de la historia. Es también conocida como la Constitución del mar.
FHQ	Force Headquarters. Nombre empleado para referirse a un Cuartel General de la Fuerza desplegado sobre una zona de operaciones.
LEGAL FINISH	Término surgido en la operación “Atalanta”, y extensivo a otras operaciones, que tiene por objeto dar solución a la posible problemática que implica la competencia para detener y enjuiciar a los presuntos responsables de delitos en alta mar.
MRCC	Centro de Coordinación y Rescate Marítimo. Órgano encargado de coordinar los rescates que se produzcan en el área de mar que tengan asignados.
MSA	Conocimiento del Entorno Marítimo.

	<p>Expresión empleada para referirse a aquellos escenarios marítimos determinados de donde se pretende obtener información que ayude a adoptar las medidas más eficaces posibles para el cumplimiento de un objetivo.</p>
MSO	<p>Operaciones de Seguridad Marítima. Nombre genérico empleado para operaciones marítimas de diferente naturaleza, pero destinadas a lograr la seguridad marítima.</p>
OHQ	<p>Operacional Headquarters. Nombre empleado para referirse a un Cuartel General Operacional, encargado de planear la ejecución de las directrices estratégicas diseñadas.</p>
OPLAN	<p>Plan de Operaciones. Documento de carácter militar, cuyo contenido pretende abarcar de forma genérica los principales aspectos de una operación militar.</p>
PUERTO DE DIVERSIÓN	<p>Puerto al que se debe dirigir un buque para proceder a una inspección, registro, o incautación.</p>
ROE	<p>Regla de Enfrentamiento. Órdenes encargadas de definir las condiciones, intensidad y forma en las que se puede usar la fuerza.</p>
SOLAS	<p>Safety of Life at Sea. Expresión empleada para referirse a eventos de auxilio en la mar, y que tiene su origen en el convenio de su propio nombre, y que es el más importante de todos los tratados internacionales relativos a la seguridad en la mar.</p>
TACON	<p>Control Táctico. Expresión empleada para referirse al nivel de mando de una acción.</p>

PRINCIPALES TEXTOS DE APOYO

Tratados Internacionales

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 y ratificada por España el 20 de diciembre de 1966 (BOE núm. 39, de 4 de febrero de 1997, páginas 4966 a 5055).

Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988, y ratificada por España el 30 de julio de 1990 (BOE núm. 270, de 10 de noviembre de 1990, páginas 33062 a 33074).

Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974, ratificado por España el 16 de agosto de 1978 (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1980, páginas 13380 a 13400).

Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, hecho en Londres el 28 de abril de 1989, ratificado por España el 14 de enero de 2005 (BOE núm. 57, de 8 de marzo de 2005, páginas 8071 a 8078).

Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, hecho en Hamburgo el 27 de abril de 1979, ratificado por España el 29 de enero de 1993 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1993, páginas 12869 a 12879).

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y Protocolo para la repression de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988, ratificados por España el 15 de junio de 1989 (BOE núm. 99, de 24 de abril de 1992, páginas 13842 a 13846).

Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978, páginas 24310 a 24328).

Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570).

- Pacto** Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977, páginas 9337 a 9343).
- Protocolo** contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, ratificado por España el 21 de febrero de 2002 (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2003, páginas 43796 a 43804).
- Protocolo** Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952, ratificado por España el 2 de noviembre de 1990 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1991, páginas 1087 a 1088).
- Protocolo** para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Londres el 14 de octubre de 2005, ratificado por España el 31 de marzo de 2008 (BOE núm. 171, de 15 de julio de 2010, páginas 61914 a 61919).
- Protocolo** relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Londres el 14 de octubre de 2005 y ratificado por España el 31 de marzo de 2008 (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2010, páginas 61810 a 61827).
- Tratado** de Funcionamiento de la Unión Europea. *DO C* núm. 326/47 de 26 de octubre de 2012.
- Tratado** de la Unión Europea. *DO C* núm. 326/13, de 26 de octubre de 2012.

Legislación Nacional

- Constitución** Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Ley Orgánica** 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981).
- Ley Orgánica** 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).
- Ley Orgánica** 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).
- Ley Orgánica** 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005).
- Ley** 14/2014, de 24 de julio, de la Navegación Marítima (BOE núm. 180, de 25 de julio de 2014).
- Ley** 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y de Servicio Exterior del Estado (BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014).
- Real Decreto** de 14 de septiembre de 1882, por el que se regula la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE núm. 260, de 17 de septiembre de 1882).
- Real Decreto** 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2009).
- Real Decreto** 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalidad del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE núm. 295, de 4 de diciembre de 2010).

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020).

Real Decreto 371/2020, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Extracciones Marítimas (BOD núm. 51, de 28 de febrero de 2020).

Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el documento de Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (BOD núm. 314, de 31 de diciembre de 2021).

Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

CSNU, Resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001. UN Doc. S/RES/1373.

CSNU, Resolución 1540, de 28 de abril de 2004. UN Doc. S/RES/1540.

CSNU, Resolución 1566, de 8 de octubre de 2004. UN Doc. S/RES/1566.

CSNU, Resolución 1701, de 11 de agosto, de 2006. UN Doc. S/RES/1701.

CSNU, Resolución 1801, de 20 de febrero de 2008. UN Doc. S/RES/1801.

CSNU, Resolución 1814, de 15 de mayo, de 2008, UN Doc. S/RES/1814.

CSNU, Resolución 1816, de 2 de junio, de 2008, UN Doc. S/RES/1816.

CSNU, Resolución 1838, de 7 de octubre, de 2008, UN Doc. S/RES/1838.

CSNU, Resolución 1846, de 2 de diciembre, de 2008, UN Doc. S/RES/1846.

CSNU, Resolución 1851, de 16 de diciembre, de 2008, UN Doc. S/RES/1851.

CSNU, Resolución 1918, de 27 de abril, de 2010, UN Doc. S/RES/1918.

CSNU, Resolución 1970, de 26 de febrero, de 2011. UN Doc. S/RES/1970.

CSNU, Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011. UN Doc. S/RES/1973.

CSNU, Resolución 2146, de 19 de marzo, de 2014, UN Doc. S/RES/2146.

CSNU, Resolución 2184, de 12 de noviembre de 2014. UN Doc. S/RES/2184.

CSNU, Resolución 2240, de 9 de octubre, de 2015. UN Doc. S/RES/2240.

CSNU, Resolución 2292, de 14 de junio, de 2016, UN Doc. S/RES/2292.

CSNU, Resolución 2316, de 9 de noviembre, de 2016, UN Doc. S/RES/2316.

CSNU, Resolución 2321, de 30 de noviembre de 2016. UN Doc. S/RES/2321.

CSNU, Resolución 2362, de 29 de junio, de 2017, UN Doc. S/RES/2362.

CSNU, Resolución 2375, de 11 de septiembre de 2017. UN Doc. S/RES/2375.

CSNU, Resolución 2383, de 7 de noviembre, de 2017. UN Doc. S/RES/2383.

CSNU, Resolución 2442, de 6 de noviembre, de 2018. UN Doc. S/RES/2442.

Decisiones de la Unión Europea

- Decisión** 2008/918/PESC del Consejo, de 8 de diciembre. *DOUE* L núm. 330/19, de 9 de diciembre.
- Decisión** 2009/907/PESC del Consejo, de 8 de diciembre, *DOUE* L núm. 322/27, de 9 de diciembre.
- Decisión** 2010/437/PESC del Consejo, de 30 de julio, *DOUE* L núm. 210/33, de 11 de agosto.
- Decisión** 2010/766/PESC del Consejo, de 7 de diciembre, *DOUE* L núm. 327/49, de 11 de diciembre.
- Decisión** 2011/640/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011, *DOUE* núm. 254, de 30 de septiembre.
- Decisión** 2012/174/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2012, *DOUE* L núm. 89/69, de 27 de marzo.
- Decisión** 2012/389/PESC, del Consejo, de 28 de julio, *DOUE* núm. 187/40, de 17 de julio.
- Decisión** 2014/415/UE, de 24 de junio, *DO* L núm. 192, de 1 de julio, y corrección de errores en *DO* L núm. 221, de 25 de julio y *DO* L núm. 275, de 17 de septiembre.
- Decisión** 2014/827/PESC del Consejo, de 21 de noviembre, *DOUE* L núm. 335/19, de 22 de noviembre.
- Decisión** 2015/778/PESC, del Consejo, de 18 de mayo. *DOUE* L núm. 122/31, de 19 de mayo.
- Decisión** 2015/972/PESC, del Consejo de 22 de junio. *DOUE* L núm. 157/51, de 23 de junio.
- Decisión** 2015/1926/PESC del Consejo, de 26 de octubre, *DOUE* L núm. 281/13, de 27 de octubre.
- Decisión** 2016/1637/PESC, del Comité Político y de Seguridad, de 6 de septiembre de 2016. *DOUE* L núm. 243/14, de 10 de septiembre.
- Decisión** 2016/118/PESC, del Comité Político y de Seguridad de 20 de enero. *DOUE* L núm. 23/63, de 29 de enero.
- Decisión** 2016/713/PESC del Consejo, de 12 de mayo. *DOUE* L núm. 125/12, de 13 de mayo.
- Decisión** 2016/993/PESC del Consejo, de 20 de junio. *DOUE* L núm. 162/18, de 21 de junio.
- Decisión** 2016/1635/PESC, del Comité Político y de Seguridad de 30 de agosto. *DOUE* L núm. 243/11, de 10 de septiembre.
- Decisión** 2016/2314/PESC del Consejo, de 19 de diciembre, *DOUE* L núm. 345/62, de 20 de diciembre.
- Decisión** 2017/1385/PESC del Consejo, de 25 de julio, *DOUE* L núm. 194/61, de 26 de julio.
- Decisión** 2018/712/PESC del Consejo, de 14 de mayo. *DOUE* L núm. 119/37, de 15 de mayo.
- Decisión** 2018/717/PESC, del Consejo de 14 de mayo. *DOUE* L núm. 120/10, de 16 de mayo.
- Decisión** 2019/535/PESC del Consejo, de 29 de marzo, *DOUE* L núm. 92/1, de 1 de abril.
- Decisión** 2020/472/PESC del Consejo, de 31 de marzo. *DOUE* L núm. 101/4, de 1 de abril.
- Decisión** 2020/2188/PESC, de 22 de diciembre, del Consejo. *DOUE* núm. L 435/74, de 23 de diciembre.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este libro, como su propio título indica, es analizar los diferentes desafíos de carácter jurídico a los que ha tenido y tiene que hacer frente la Armada española en este siglo XXI, en el desarrollo de las operaciones militares de carácter naval lanzadas por la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, para lograr el buen orden en la mar y con ello la seguridad nacional e internacional.

Estas operaciones no están huérfanas de un marco jurídico que las regule. Ramas del ordenamiento jurídico como el Derecho Constitucional o el Derecho Penal conviven con el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional, constituyendo el principal entramado normativo de las operaciones navales internacionales. Para lograr el éxito de esas misiones son múltiples los elementos y los factores que deben confluír y engranarse. Medidas políticas y diplomáticas son relevantes. Sin embargo, la correcta aplicación del Derecho simboliza algo más que el cumplimiento de una de esas partes alícuotas. Por un lado, representa el indudable sometimiento de las Fuerzas Armadas desplegadas en el exterior a la legalidad nacional e internacional. Por otro lado, es una manifestación del sistema de principios y valores democráticos occidentales.

Las propias experiencias vividas y el estudio de las principales aportaciones doctrinales y científicas ha permitido valorar un panorama internacional en el que las operaciones marítimas ejecutadas por la Armada se han topado con diversos, y en ocasiones complejos, desafíos jurídicos que han sido expuestos en cuatro capítulos, para tratar de demostrar como el Derecho ha resultado herramienta esencial para la resolución de problemas operativos, y como por el contrario, también ha evidenciado las lagunas de planeamiento de otros ámbitos.

El Capítulo Primero, dedicado al marco jurídico nacional de las operaciones navales, tiene como finalidad analizar los tres cimientos, el constitucional, el legal, y el político estratégico, que sustentan la salida a la mar de los buques de la Armada en el cumplimiento de las misiones que se le haya ordenado. La Constitución española y la Ley Orgánica de Defensa Nacional constituyen la base normativa e imperativa para

que las actuales Fuerzas Armadas españolas en general, y la Armada en particular, cumplan con su función de defender la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, y con ello, la defensa y la seguridad a través de su acción exterior. En este panorama resulta destacable la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo de cara a autorizar y controlar el envío de tropas al exterior, así como el poder de dirección simbólico ejercido por S.M. el Rey sobre las fuerzas armadas.

Necesariamente compatible con el análisis jurídico, el estudio estratégico resulta también imprescindible. Plasmado en diversos documentos políticos, y a través de concretas líneas de acción, se ha puesto de manifiesto la preocupación por la creciente existencia de actividades ilícitas en la mar, que desde ya hace más de quince años se vienen detectando a nivel global y que hacen del mar su medio natural, supeditando y condicionando la existencia de una real seguridad marítima y por ende nacional e internacional.

Desde que a principios del siglo XX las amenazas contra la seguridad marítima adquiriesen un mayor protagonismo, España no ha dejado de prestar su apoyo a las operaciones militares navales lanzadas por la Unión Europea para luchar contra actividades como la piratería o los tráfico ilícitos por mar. Impulsados por una explícita estrategia de seguridad, España ha liderado estas operaciones navales con buques de mando y con Estados Mayores. Sin embargo, las últimas decisiones estratégicas de política y de defensa nacional publicadas a mediados del año 2020 y vinculadas a la seguridad, parecen haber omitido referencias expresas a esas amenazas marítimas, lo que podría representar una pérdida de protagonismo en favor de otras amenazas dirigidas al medio ambiente o la ciberseguridad.

El Capítulo Segundo, bajo el título el Marco Normativo de la Unión Europea, tiene por objeto analizar las principales disposiciones de los Tratados Constitutivos de la Unión Europea, que dan pie al lanzamiento de operaciones militares. Bajo una primera presentación del funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, se pretende aclarar que la búsqueda de una cooperación europea en la persecución de un objetivo no está condicionada por las decisiones de alguno de los Estados miembros, y que si bien resulta deseable alcanzar decisiones unánimes, esto no siempre es posible en una Organización Internacional de veintisiete miembros.

Adoptando una metodología similar a la del Capítulo Primero en lo que al estudio de la evolución de la estrategia de la Unión se refiere, el grueso del texto se centra en observar la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión para la aportación de recursos de los Estados, y el proceso de generación y lanzamiento de operaciones militares dentro de unos principios de cooperación, consenso, legalidad y legitimidad. Este marco teórico se completa de forma práctica con las Decisiones adoptadas por la Unión para dar comienzo, completar o poner fin a las operaciones navales que se han ido lanzando.

El Capítulo Tercero se ha dedicado a analizar la operación “Atalanta”, y más concretamente los aspectos jurídicos más relevantes que se han ido encontrando los buques de guerra españoles. Comenzando con un análisis de los elementos que integran la definición de piratería contemplada en el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar de 1982, se plantea la práctica problemática de su diferenciación con otras actividades ilícitas como el terrorismo en la mar, y como su insuficiencia originó que en 1988 cristalizase el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación.

Con el paso de los años la piratería en el océano Índico no ha cesado, pero sí que ha venido condicionada por la presencia en la mar de los buques de guerra de la operación “Atalanta” desde el año 2008, quienes han proporcionando seguridad a la libertad de navegación por donde transcurre una gran parte del comercio mundial. En seno de esta operación militar ha nacido el concepto innovador del *legal finish*, para dar solución al vacío jurídico y al desasosiego e incomodidad política, logística y económica que generaba la detención y enjuiciamiento de piratas por un Estado miembro en su territorio.

La falta de tipificación de la piratería en los códigos penales de algunos de los Estados miembros, como fue el caso de España, fue eficientemente solucionada a través de la reforma del Código Penal, sincronizándolo así con la Ley Orgánica del Poder Judicial para poder enjuiciar delitos de piratería como tal, y no como delitos de asociación ilícita o secuestro. Por otro lado, hasta que Somalia sea capaz de construir y mantener un sistema judicial estable y fiable, la Unión Europea ha suscrito acuerdos regionales para que, teniendo siempre presente el respeto por los Derechos Humanos y las garantías procesales de los piratas detenidos, sean trasladados y enjuiciados a Estados de la región próximos a Somalia, evitando de esta forma continuar con la cuestionable práctica del *catch and reléase* que se venía produciendo, cuando los Estados europeos no tenían tipificada la piratería en su legislación interna, o teniéndola, decidían por conveniencia no ejecutar las medidas judiciales previstas en el artículo 105 de la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar de 1982.

La operación “Atalanta” es un claro ejemplo de una combinación de eficacia militar y jurídica. Hasta tal punto alcanza esa actuación, que se ha ampliado el objeto de su misión para luchar contra otras amenazas marítimas como el tráfico ilícito de drogas.

El Capítulo Cuarto, está dedicado a la operación “Sophia”, y analizar los pormenores jurídicos que demuestran que el respeto por el cumplimiento del Derecho no siempre resulta suficiente para garantizar la eficacia de las operaciones militares, cuando otros factores no acompañan.

Una operación militar dirigida a luchar contra el tráfico ilícito de migrantes procedentes de las costas de Libia, que por las particularidades que la rodearon no resultó tan efectiva como se pretendió en un primer momento. La presencia de buques, no solo de guerra, frente a aguas territoriales libias propició que las mafias lanzasen a

la mar oleadas de migrantes, provocando continuos naufragios. A pesar de no ser objeto del mandato de la operación, el cumplimiento del deber de auxilio y rescate en la mar cumpliendo con el principio de no devolución (*non refoulement*), difuminó el verdadero carácter de la misión y provocó la incesante llegada de migrantes ilegales a las costas italianas. Precisamente esa cuestión, y el fracaso de la política europea para poner fin al desembarco masivo de migrantes a las costas europeas, y negociar su devolución a Estados más próximos y aparentemente occidentalizados, como Argelia o Túnez, terminaron por resultar un factor decisivo para el final de la operación.

La falta de un consentimiento de Libia, debido en gran parte al conflicto armado que la ha acuciado desde hace años hasta convertirla en un Estado fallido; y la ausencia de una clarividente resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que permitiesen a la operación seguir avanzando en su misión, unido a las facilidades con las que las redes mafiosas operaban primero desde el mar y después desde la costa, también propiciaron el final de una operación más valorada por su intervención humanitaria que por su logro operativo.

Únicamente la formación de los miembros de la Guardia Costera y Armada libios parece ser un acierto de planificación de la Unión Europea para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes en Libia, aunque a corto plazo insuficiente por la alargada sospecha de corrupción que cae sobre ellos para favorecer la salida de migrantes al mar, y ayudar a mantener el negocio de las redes mafiosas.

Dentro de este capítulo se ha dedicado un apartado a la nueva operación “Irene” de la Unión Europea para asegurar el embargo de armas a o desde Libia, y a las principales causas que han supuesto un vacío normativo que, *a priori*, han condicionado la participación de los buques de la Armada española.

CAPÍTULO 1

EL MARCO JURÍDICO NACIONAL DE LAS OPERACIONES NAVALES

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO PILAR DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EXTERIOR

Con anterioridad a la Constitución española de 1978, ninguna de las Cartas Magnas previas abordaron en sus textos las misiones a las que los ejércitos de España debían hacer frente.¹ De este modo, el único precedente contemporáneo lo podemos hallar en la Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1967,² en cuyo artículo 37 se ordenaba a las Fuerzas de Orden Público, y a las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por

¹ Solo la Constitución de 1812 contenía una breve referencia a las misiones de los Ejércitos en su artículo 358, al prever la existencia de “una fuerza militar nacional permanente de tierra, y de mar para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior”. Disponible en: <http://www.congreso.es/> (Consultado el 21 de julio de 2021). Sobre las funciones militares en el texto constitucional de 1982, véase también VIDAL DELGADO, R., “El ejército de la Constitución de 1812”, *Revista Ejército*, Núm. 852, 2012, p. 105; BOLAÑOS MEJÍAS, M.C., “La profesionalización del ejército en la Constitución española”, en COLOMER VIADEL, A., (coord.), *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, Valencia, Amadis, 2011, pp. 231-239; RAMOS VÁZQUEZ, I. y FERNÁNDEZ BAUTISTA, M.P., “Del ejército absolutista al ejército constitucional: la fuerza armada militar en la Constitución de 1812”, en CHAMORRO CANTUDO, M.A. y LOZANO MIRALLES, J., (eds.), *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812: reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, 2012, pp. 517-533.

² BOE núm. 9, de 11 de enero de 1967.

los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, garantizar la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional.³

Tras años convulsos en la etapa preconstitucional, donde parte de la sociedad civil percibía al estamento militar como un aparato represor, la Constitución española de 1978 estableció un modelo estatal armónico en el que las Fuerzas Armadas quedaban pacíficamente integradas y engranadas al servicio de la Nación y de su población.⁴

De forma muy similar al texto de la Ley Orgánica del Estado de 1967, el actual artículo 8.1 del Título preliminar de la Constitución española de 1978,⁵ dispone que “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, bajo el mando supremo de Su Majestad el Rey,⁶ y su sometimiento a la dirección del Gobierno, en virtud del artículo 97.1 del texto constitucional y del artículo 1.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.⁷

Como consecuencia de ello, entiende Serra Serra que “en la medida en que los militares perciben que la legitimidad de las nuevas instituciones se acentúa, están más dispuestos y preparados para aceptar los cambios que la democracia implica en sus relaciones con el Gobierno y la sociedad civil, cambios que incluyen cuestiones tan esenciales para ellos como su propia misión, su organización y muchos principios que consideraban como inmutables”.⁸ Por todo ello, la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones trata de garantizar la protección y defensa de los principios de nuestro sistema democrático y de los valores occidentales.

Independientemente del uso por parte del Estado de toda la variedad de herramientas de la Administración pública o de justicia, que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para hacer frente a la protección de los principios previstos en el

³ FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España. Reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 49, 1995, pp. 23-78, p.32.

⁴ Vid. GONZÁLEZ SÁEZ, J.M., “La transición militar en la revista Reconquista (1978-1981)”, *Revista Universitaria de Historia Militar*, Vol. 1, Núm. 2, 2012, pp. 112-113 y 119-121; AGÜERO PIWONKA, F., *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995, p. 187; COTINO HUESO, L., “La resolución de un largo debate en España; la plena sujeción del derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las fuerzas armadas”, *Revista de Derecho Político*, Núm. 50, 2001, pp. 119-187.

⁵ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁶ Artículo 62.h) de la Constitución española.

⁷ BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

⁸ SERRA SERRA, N., *La transición militar: Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008, p. 65.

artículo 8.1 de la Constitución española, las Fuerzas Armadas son el más destacado recurso de fuerza disponible ante posibles amenazas.⁹

Así pues, resulta lógico considerar, tal y como apunta Corrales Elizondo, que “cuando exista riesgo para el conjunto del sistema institucional y normativo”,¹⁰ la intervención de las Fuerzas Armadas en defensa y garantía del ordenamiento jurídico puede tener lugar cuando así sea requerido por el Gobierno, *ad intra*, o lo que es lo mismo, dentro de nuestras fronteras ante eventualidades como pueden ser ataques procedentes desde el interior o exterior de nuestro territorio, y *ad extra*, es decir, más allá de nuestras fronteras como consecuencia de contingencias como el desarrollo de actos de agresión o actividades ilícitas que afectan o puedan afectar a los intereses de España.¹¹

La labor de las Fuerzas Armadas, y por tanto de los buques de la Armada, debe compatibilizar el respeto del Derecho Internacional y del derecho interno en el ejercicio de sus funciones, pues tal y como expuso nuestro Tribunal Constitucional, “los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales... que al ejercer “*ad intra*” sus atribuciones”.¹² Por tanto, la defensa de la integridad, de la soberanía y del ordenamiento constitucional como parte de la defensa nacional debe entenderse globalmente incluyendo así los intereses internacionales de paz y seguridad.¹³

Es precisamente el escenario exterior el que atrae nuestra atención, comprobando la participación y el despliegue de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, generalmente integrada en organizaciones como la ONU, la OTAN o la UE, para, de

⁹ Vid. AZNAR JORDÁN, D., “La respuesta a los nuevos retos. Riesgos emergentes y transformación de las Fuerzas Armadas”, en SEPÚLVEDA MÚÑOZ, I., y ALDA MEJIAS, S., (eds.), *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización, Congreso de Historia de la Defensa*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2007, pp.161-195.

¹⁰ CORRALES ELIZONDO, A., “Introducción y presentación. El marco constitucional de las misiones de las Fuerzas Armadas”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Cuadernos de Estrategia, Núm. 116, 2002, p. 16.

¹¹ Según el Diputado del Grupo Parlamentario Socialista D. MÚGICA HERZOG en su intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales, plasmada en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Núm. 67, de 16 de mayo de 1978, p. 2379, la defensa de “integridad territorial” de España “procede de que un poder extranjero no podrá agredirnos impunemente con el propósito de apropiarse de parte del territorio nacional, y la que se deriva de la gran voluntad de la gran mayoría de los ciudadanos que habitan las comunidades que integran España, de seguir siendo española con todas sus consecuencias”.

¹² STC 21/1997, de 10 de febrero de 1997, FJ 2.

¹³ Ya el Preámbulo de la Constitución lo avanzaba cuando disponía que “la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”.

una forma eficaz, defender y garantizar que ningún Estado, o actor o agente no estatal puedan quebrantar los derechos y libertades públicos reconocidos en nuestra Constitución, sus garantías, la democracia, la monarquía parlamentaria, el pluralismo político, las instituciones, y todos aquellos otros elementos que forman la soberanía, independencia, integridad y orden en España.¹⁴

Sin perjuicio de los posibles debates acerca de si las funciones contenidas en el artículo 8.1 de la Constitución española son *numerus clausus* o *apertus*, cuestión esta ceñida a los tipos de misiones previstas en la Ley Orgánica de Defensa Nacional, una visión estrictamente literal del artículo 8.1 de la Constitución española, en el contexto de finales de los años setenta, podía inducir a pensar que la forma de garantizar los principios descritos en este precepto, solamente podían tener lugar a través de misiones o acciones desarrolladas dentro del territorio nacional, contra eventuales intentos de ocupación o agresión desde el exterior de nuestras fronteras.

Esta hipótesis podría haber tenido algo de coherencia en el contexto de inicios de los años ochenta, en el que la presencia de las Fuerzas Armadas españolas fuera de nuestras fronteras era prácticamente inexistente,¹⁵ y ni mucho menos estaba involucrada en la explosión, desarrollo o solución de conflictos armados. Sin embargo, actualmente no podemos otorgar a esa interpretación un sentido real dada la doble proyección que despliega el artículo 8.1 de la Constitución española, dentro y fuera de nuestras fronteras,¹⁶ para garantizar la soberanía e independencia de España, y para defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, y con ello la paz y la seguridad nacional e internacional.¹⁷

Dicho de otra forma, la función de las Fuerzas Armadas es la de garantizar y defender los pilares básicos sobre los que se ha construido, sustentado y fortalecido nuestra sociedad y Estado de Derecho.¹⁸ Así, ha sido tal acertada su función y

¹⁴ TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, F., “Las Fuerzas Armadas en la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Militar*, Núm. 12, 1979, p. 120.

¹⁵ En nuestra actual etapa constitucional, la primera operación militar en la que participaron las Fuerzas Armadas españolas fue como observadores de la misión de verificación de Naciones Unidas (ENAVEM) en enero de 1989, en Luanda (Angola), llevando a cabo tareas de supervisión de la retirada de militares cubanos.

¹⁶ La presencia de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior puede comprobarse en la información publicada por el Ministerio de Defensa, disponible en su página web https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/

¹⁷ Vid. DE HERAS DURÁN, J.M., “Marco jurídico interno de las funciones, no de defensa, de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Cuadernos de Estrategia, Núm. 116, 2002, p. 181; PUERTAS CRISTOBAL, E. y FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El papel de las Fuerzas Armadas en la acción humanitaria”, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Núm. 11, 2010, p. 124.

¹⁸ Vid. PERALTA MARTÍNEZ, R., “Soberanía nacional y estado constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 105, 1999, pp. 309-334; MANGAS MARTÍN, A., “Territorio, integridad territorial y

cumplimiento durante los años siguientes, que esa misma redacción se consolidó reproduciéndose de forma literal veintisiete años después, en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre (en adelante LODN),¹⁹ bajo cuyo tenor “Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.

2. EL SISTEMA LEGAL NACIONAL DELIMITADOR DE LAS OPERACIONES MILITARES

Desde el inicio de la última década del siglo XX, la percepción de agresión entre Estados, tal y como la historia nos había hecho entenderla, empezó a resultar en desuso debido al nuevo tipo de amenazas para la seguridad de los Estados, y con ello la seguridad internacional. En un mundo cada vez más globalizado, el surgimiento de actores no estatales (organizaciones terroristas, redes de tráfico ilícitos...) ha obligado a las Fuerzas Armadas a reconfigurarse y tratar de abarcar, desde dentro y sobre todo fuera de nuestras fronteras, el mayor número de acciones dirigidas a la prevención y represión de las nuevas formas de agresión, así como su adecuación a otros escenarios como son la ayuda humanitaria, o la gestión de conflictos o de crisis.²⁰

Esta forma tan amplia de posibilidad de acción interior y exterior se concretó en la LODN.²¹ A través de su artículo 15, las Fuerzas Armadas quedan configuradas como un instrumento de la acción exterior y de la política internacional del Estado,²² para contribuir militarmente a la seguridad y a la defensa de España y de sus aliados, en el

fronteras del Estado en la Unión Europea”, *Revista Jurídica de la Universidad de León*, Núm. 2, 2015, pp. 221-236.

¹⁹ BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005.

²⁰ Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., “La evolución democrática de la Defensa Nacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 80, 2007, p. 28; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., “Problemas constitucionales de la Defensa”, en LÓPEZ GUERRA, L. y ESPIN TEMPLADO, E., (eds.), *La Defensa del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 344; GAMARRA CHOPO, Y., “Aspectos jurídicos de la participación de las fuerzas armadas españolas en misiones internacionales: la emergencia de una obra constitucional y legislativa”, *Agenda Internacional*, Año XIII, Núm. 24, 2007, pp. 335-370.

²¹ La Ley Orgánica de Defensa Nacional es el marco legal donde se contempla la política de defensa nacional, como aquella destinada, según su propio contenido, a “la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

²² MENDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P., “La adaptación de las fuerzas armadas a los nuevos retos”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Cuadernos de Estrategia, Núm. 135, 2007, p. 161.

marco de las Organizaciones Internacionales en las que España está integrada, así como para el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.

Las Fuerzas Armadas también son una herramienta, junto con el resto de Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Estas acciones de seguridad de sus ciudadanos se extienden incluso a su evacuación de otros países, cuando su vida o sus intereses estén en grave riesgo por circunstancias de inestabilidad, tal y como ha sucedido en Afganistán (2021) y Ucrania (2022). Precisamente con este fin se desarrollaron las mayores maniobras navales nacionales entre finales de septiembre y principios de noviembre del pasado año 2021 (FLOTEX-21). Además de valorar y evaluar la capacidad de las diferentes unidades y Estados Mayores de la Fuerza Naval de la Armada Española, la instrucción de los buques de guerra y de su dotación tuvo como objetivo primordial la posible evacuación del personal de Naciones Unidas desplegado en Libia, para el hipotético caso de que la situación geopolítica del país árabe se deteriorase.

Las misiones en las que pueden participar nuestras Fuerzas Armadas, determinadas en el artículo 15 de la LODN, encuentran una mayor concreción y descripción en la tipología de operaciones militares²³ prevista en el artículo 16 de la LODN,²⁴ cuyo

²³ Según el manual del Ejército de Tierra, “Empleo de la Fuerza Terrestre (DO1-001)”. Dirección de Servicios Técnicos del Ejército, Madrid, 1996, p. 10-1 y siguientes, por operación militar puede entenderse el conjunto de actividades llevadas a cabo por unidades (elementos organizativos militares básicos) coordinadas en tiempo, espacio y propósito, de acuerdo con una directiva u orden para el cumplimiento de una misión.

²⁴ Artículo 16 (Tipos de operaciones): “El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en: a) La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses. b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos. c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento. d) La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes. e) La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente. f) La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el

desarrollo puede tener lugar, como ya se ha adelantado, tanto en territorio nacional como en el exterior. Además, ha de especificarse que dichas operaciones pueden consistir en acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión.

Sin embargo, el listado de operaciones enunciado en el artículo 16 no ha estado exento de críticas relativas en primer lugar, al carácter taxativo de la enumeración de operaciones hecha en el citado precepto, y en por otro lado, a la casi exclusiva orientación exterior de las misiones.²⁵

Respecto a la presunta existencia de una lista cerrada de operaciones, entendemos que esta percepción no resulta del todo práctica. El dinamismo de los acontecimientos en el mundo podría dejar sucesos sin previsión, al no contemplarse en el listado del artículo 16, haría necesario actualizar o desarrollar constantemente las operaciones descritas, y con ello la propia Ley Orgánica, generando así un “inoportuno” debate político o jurídico acerca de su legitimidad y legalidad. Para evitar esta controversia podría resultar conveniente incluir en el citado precepto un apartado residual, o dicho de otra forma, un tipo genérico de operación capaz de englobar todas aquellas que, cumpliéndose los oportunos trámites parlamentarios, fuesen necesarias para lograr los fines constitucionales y legales descritos en el artículo 8.1 de la Constitución española y en el artículo 15 de la LODN.²⁶

En lo afecta a la orientación de las operaciones, la casuística nos evidencia que su proyección es doble, y aplicarse por tanto, fuera y dentro de nuestras fronteras.²⁷

Fuera de nuestro territorio se ha advertido la colectivización de la seguridad, generalmente a través de un marco atlántico y europeo de cooperación, bajo el cual se defienden los principios constitucionales que se han ido citando, procurando de este

extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan”.

²⁵ Vid. MORET MILLÁS, V., “La autorización de las operaciones en el exterior de las Fuerzas Armadas: una propuesta de regulación parlamentaria”, Madrid, edit., Ministerio de Defensa, Premios Defensa “José Francisco de Querol y Lombardero”, 2013, pp. 17-18.

²⁶ Como apunta F. FERNÁNDEZ SEGADO, “las Fuerzas Armadas pueden cumplir otras misiones distintas de aquellas a las que se refiere la Constitución en el artículo 8.1, ya que este precepto no limita taxativamente el campo de actuación de los Ejércitos”. “El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 70, 2004, p. 195.

²⁷ A modo de ejemplo véase “a) La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, (...). c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (...). d) La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses (...). e) La colaboración con las diferentes Administraciones públicas (...). f) La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero”.

modo un prometedor horizonte para la seguridad española, sin que con ello España prescindiera de sus elementos simbólicos, espaciales, institucionales e históricos.²⁸

Un ejemplo de la pertenencia de España a esos colectivos representados por Organizaciones Internacionales destinados a garantizar la seguridad de sus miembros, tuvo lugar a través de su incorporación al Tratado del Atlántico Norte en 1982,²⁹ cuyo máximo exponente de colectividad radica en su artículo 5, en virtud del cual, el ataque armado contra uno o varios de los Estados miembros, constituyen un ataque efectuado contra todos ellos.

Después de un largo periodo preconstitucional en el que España desatendió sus relaciones internacionales, o al menos las redujo a mínimos, esta incorporación supuso la aplicación de una nueva política estratégica y de defensa que tenía como uno de sus objetivos tratar de estrechar y fortalecer lazos con Estados cuyos valores y principios eran un espejo al que mirar.³⁰ A partir de ese contexto, han sido múltiples las actuaciones de España en el exterior bajo bandera de la OTAN, o de otras Organizaciones Internacionales,³¹ destinadas a garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad. Así, sin perjuicio de otras resaltables misiones exteriores en las que ha participado España, a modo de ejemplo podemos destacar por su consolidación y éxito, la operación “Sea Guardian”³² para garantizar la seguridad marítima, y la operación

²⁸ Vid. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., “Dimensión constitucional de la profesionalización de las Fuerzas Armadas”, *Revista de Derecho Político*, Núm. 43, 1997, p. 24.

²⁹ BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1982.

³⁰ Al respecto véase DE SALAS LÓPEZ, F., “El proceso de integración de España en la OTAN”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 3, Núm. 1, 1982, pp. 146 y 155; AGUIRRE DE CARCER, M., “España: Seguridad, Defensa y la OTAN”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7, Núm. 1, 1986, pp. 49-51; LINARES SEIRUL-LO, Á.L., “La adhesión de España a la OTAN. Notas para una revisión crítica”, *Historia Actual Online*, Núm. 32, 2013, pp. 25-26.

³¹ Desde la participación de España en el Grupo de Asistencia de Naciones Unidas a la Transición de Namibia (UNTAG) para la misión destinada a asegurar la independencia de Namibia mediante unas elecciones libres e imparciales, bajo el control y supervisión de Naciones Unidas (Resolución 632/1989 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), hasta la operación UNIFIL, cuyo objetivo es el de velar por el mantenimiento de la paz entre Israel y Líbano (Resolución 1701/2006, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). Vid. DOMÉNECH OMEDAS, J.L., “Las operaciones de paz de las Fuerzas Armadas españolas”, *Revista Española de Derecho Militar*, Núm. 65, 1995, pp. 431-456; VEGA FERNÁNDEZ, E., “Las operaciones en el exterior de las Fuerzas Armadas y el papel de España en el mundo”, *Panorama Social*, Núm. 16, 2012, pp. 166-177; ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, M., “Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, Núm. 20, 2006, pp. 7-12; PRATS MARÍ, J.M., “Operaciones militares de la Unión Europea”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, Núm. 55, 2013, pp. 63-80.

³² Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, el 26 de octubre se lanzó la operación “Active Endeavour” para llevar a cabo por el mar Mediterráneo operaciones navales centradas en la interceptación de buques vinculados con actividades terroristas. Si bien la operación se desarrolló en un primer momento bajo el argumento de la legítima defensa colectiva del citado artículo 5, el transcurso de los años devaluó el requisito de “inmediatez en la respuesta” de la legítima defensa, de modo que evolucionó hacia un

“United Nations Interim Force in Lebanon” (UNIFIL), para lograr el mantenimiento de la paz entre Libano e Israel.

Por otro lado, no tuvieron que transcurrir muchos años desde la entrada en vigor de la Constitución española, para que el artículo 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil³³ configurase a las Fuerzas Armadas como una herramienta de colaboración en la protección civil dentro de nuestro territorio, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, dando cumplimiento a las misiones que se les asignasen a manos de las autoridades competentes.³⁴

De esta forma, la participación de las Fuerzas Armadas dentro de nuestras fronteras se ha hecho evidente en la actualidad de múltiples modos para contribuir de forma rápida y eficaz a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.³⁵ Así a modo de ejemplo, la vigilancia de los espacios marítimos a través del Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima,³⁶ como contribución a la acción del Estado en la mar, se cristaliza con el empleo de medios marítimos en las labores de control, inspección y vigilancia pesquera.³⁷ El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se ha traducido también en el Acuerdo Interdepartamental entre los Ministerios de Defensa e Interior en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en nuestras aguas territoriales, suscrito el 14 de febrero de 2006.³⁸ Esta colaboración se ha hecho también palpable en

control aleatorio de embarcaciones, y con ello un cambio de operación, en concreto la operación “Sea Guardian” (No Artículo 5), de seguridad marítima destinada a prevenir y en su caso actuar contra actividades ilícitas como el terrorismo, a través de un recio conocimiento del entorno marítimo.

³³ *BOE* núm. 22, de 25 de enero de 1985.

³⁴ Actualmente esas funciones vienen recogidas en la Ley 17/2015, de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil. *BOE* núm. 164, de 10 de julio de 2015.

³⁵ ALCANIZ COMAS, M., “La Unidad Militar de Emergencias. Influencia del buen hacer de la milicia”, *Revista Ejército*, Núm. 934, 2019, p. 69.

³⁶ Es el órgano de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas responsable del planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos de soberanía, responsabilidad e interés nacional, según el contenido del Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa (*BOE* núm. 43, de 19 de febrero), y el Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (*BOE* núm. 143, de 21 de mayo).

³⁷ Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/gl/pesca/temas/vigilancia-pesquera/medios-control-e-inspeccion/> (Consultado el 12 de enero de 2022).

³⁸ Disponible en: https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2006/02/notaPrensa_537.html (Consultado el 5 de julio de 2021).

otros marcos de colaboración con organismos de la Administración civil sobre aguas sometidas a soberanía nacional,³⁹ como sucede en materia de policía marítima.⁴⁰

Inciendo aún más en la participación de las Fuerzas Armadas dentro de nuestro territorio,⁴¹ la sociedad ha sido testigo de dos recientes acontecimientos históricos en los que la intervención militar ha sido clave, atenuando los perniciosos efectos sobre la población civil.

El primero de ellos tuvo lugar el pasado año 2020. A través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.⁴² La participación de las Fuerzas Armadas españolas fue notable, así, para lograr el efectivo cumplimiento de las medidas adoptadas para poner fin a la situación de emergencia sanitaria, se desplegaron

³⁹ Matiza M.A. FRANCO GARCÍA en su tesis doctoral, que dicha colaboración “sólo supone su participación en el ejercicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Administración General del Estado (...), y tiene carácter subsidiario, correspondiendo al órgano de la Administración Civil que tenga atribuida la competencia en la materia de que se trate la dirección funcional de las operaciones en que pudiera llegar a participar la Armada”. *El Ministerio de Defensa y sus competencias sobre Asuntos Marítimos*, RUC: Repositorio Universidad de La Coruña, 2013, p. 125. Disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/11501> No obstante, en materia de “buques y embarcaciones de Estado naufragados o hundidos” en espacios marítimos españoles, el artículo 382 de la Ley de la Navegación Marítima, de 24 de julio de 2014 (*BOE* núm. 180, de 25 de julio de 2014), y el reciente Reglamento de Extracciones Marítimas aprobado por Real Decreto 371/2020, de 18 de febrero (*BOE* núm. 51, de 28 de febrero de 2020) otorga al Ministerio de Defensa a través de sus órganos competentes, la facultad de acordar las operaciones de exploración, rastreo, localización y extracción, pudiendo de esta manera solicitar la colaboración de otros órganos de la Administración General del Estado sin tener que perder por ello dirección o competencias.

⁴⁰ La Instrucción Núm. 81/2014 del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, afirma en su preámbulo que era el “conjunto de actividades que llevan a cabo los distintos organismos de la Administración Pública con competencias relacionadas con la mar para velar por los intereses marítimos nacionales”. Disponible en: la intranet de la Armada.

⁴¹ No podemos omitir la primera vez que el Gobierno declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional se produjo mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Durante su vigencia, la totalidad de las torres de control de los aeropuertos de la red y los centros de control gestionados por la entidad pública empresarial “Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)”, quedaron bajo las órdenes directas del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, como autoridad delegada del Gobierno. La especial particularidad del Real Decreto 1673/2010 radicó en que “todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA” pasaron a tener “la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el artículo 10.1” de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, quedando por tanto también sometidos “a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre. Debido a su militarización, y para la supervisión del cumplimiento de sus funciones como controladores, y de los servicios públicos esenciales que debían prestar, se movilizó al personal militar necesario, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 9.1 y 12.2 de la citada Ley Orgánica 4/1981.

⁴² *BOE* núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

en la operación Balmis,⁴³ cumpliendo con una amplitud de funciones, como la desinfección de lugares públicos y de edificios como residencias de personas mayores, la prestación de apoyo logístico a través del levantamiento de un gran hospital de campaña en Madrid, de soporte sanitario mediante la activación del personal del Cuerpo Militar de Sanidad, y por supuesto, la colaboración junto con las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el patrullaje y vigilancia de la vía pública, y la protección civil y de las infraestructuras críticas, procurando asimismo emitir una imagen de presencia, colaboración y ayuda al ciudadano.⁴⁴

Con independencia de los debates que se han planteado sobre la legalidad, oportunidad o extralimitaciones de la declaración del estado de alarma,⁴⁵ así como la reciente declaración de nulidad parcial efectuada por el Tribunal Constitucional sobre los preceptos del Real Decreto 463/2020 y sus modificaciones, que restringían la libertad de circulación,⁴⁶ donde no cabe discusión alguna es acerca de la licitud y legitimación de la participación de los militares españoles. Por una parte, porque su despliegue tuvo lugar como consecuencia del mandato que recibió del Gobierno de la Nación.⁴⁷ Por otra parte, porque su actuación encaja dentro de las misiones contempladas en el artículo 15 de la LODN. En concreto, su apartado tercero impone a las Fuerzas Armadas el deber de preservar “la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente”. Este mismo deber resulta del “cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas (...) en territorio nacional (...)” de acuerdo a lo previsto en el artículo 16.e) del mismo texto legal, ejerciéndolas además como agentes de la autoridad, al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar.⁴⁸

El segundo de los recientes históricos sucesos que generó la intervención de nuestras Fuerzas Armadas, tuvo lugar el 19 de septiembre de 2021, cuando la isla de La Palma, en el municipio de El Paso en las islas Canarias, sufrió la erupción del volcán Cumbre Vieja, emitiendo lava durante más de 100 días de forma ininterrumpida, y

⁴³ Los detalles de la operación Balmis pueden ser vistos en la información publicada por el Estado Mayor de la Defensa en su página web <https://emad.defensa.gob.es>.

⁴⁴ Sección de Doctrina del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC), “Actuación de las Fuerzas Armadas en la crisis de la COVID-19”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, Núm. 56, 2020, pp. 7-8.

⁴⁵ Vid. ÁLVAREZ GARCÍA, F.J., “Estado de alarma o de excepción”, *Estudios Penales y Criminológicos*, Vol. XL, 2020, pp. 1-20; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J., “Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, Núm. 43, 2020, pp. 14-18.

⁴⁶ STC 148/2021, de 14 de julio de 2021.

⁴⁷ Instrucción de 15 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa. *BOE* núm. 68, de 15 de marzo de 2020.

⁴⁸ *BOE* núm. 278, de 20 de noviembre de 2007.

obligando así a muchos palmeros a abandonar sus casas. La Armada, la UME, el Ejército de Tierra, y el Ejército del Aire desplegaron personal y material para colaborar en la evacuación de la población civil. Sin restar protagonismo a otras acciones llevadas a cabo por los ejércitos, es propósito resaltar la conocida labor de la Armada transportando agricultores por vía marítima a través de sus buques, como consecuencia del corte de las vías terrestres de comunicación. Aunque la ayuda requerida tenía inicialmente por objeto atender a los trabajadores de las plantaciones locales, ese apoyo también se prestó para desplazar a agricultores, comerciantes y empresarios hasta sus puestos de trabajo.

3. LA LEGÍTIMA Y CONTROVERTIDA ACCIÓN INSTITUCIONAL: EL GOBIERNO, EL PARLAMENTO Y S.M. EL REY

Las Fuerzas Armadas españolas no son ni una mesnada⁴⁹ ni una horda,⁵⁰ sino que forman una organización armada sujetas a disciplina, jerarquía, y unidad, tal y como se plasma en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero.⁵¹ Constituyéndose como “pilar básico en la Acción Exterior del Estado”, el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad y la defensa de España, y promover la paz y seguridad internacional, tal y como expresa casualmente el artículo 8.1 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y de Servicio Exterior del Estado,⁵² exige de un legítimo mandato nacional auspiciado por la facultad que el artículo 97 de la Constitución otorga al Gobierno de la Nación. Es preceptivo por tanto delimitar quien ostenta la competencia sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas para justificar la posterior legitimidad del envío de tropas españolas al exterior.

El modelo español de las Fuerzas Armadas es el propio de un Estado democrático, donde los estamentos militares y civiles no solo están diferenciados, sino que son los civiles los que controlan a las Fuerzas Armadas. El artículo 149.1.4 de la Constitución española otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, y a su vez, el mismo texto constitucional, en su artículo 97 (texto que posteriormente fue reproducido en el artículo 1 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, de Gobierno)⁵³ faculta al Gobierno de la Nación, a través de su presidente y del titular del Ministerio de Defensa, a dirigir la política interior y exterior, la Administración civil

⁴⁹ Según la primera acepción de la Real Academia de la Lengua, se trata de una “compañía de gente de armas que antiguamente servía bajo el mando del rey o de un rico hombre o caballero principal”.

⁵⁰ Según la segunda acepción de la Real Academia de la Lengua, se trata de un “grupo de gente que obra sin disciplina y con violencia”.

⁵¹ BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2009.

⁵² BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

⁵³ BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

y militar y la defensa del Estado, decidiendo por ende sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior.

El artículo 2.2.f) de la Ley de Gobierno y el artículo 6 de la LODN, facultan al presidente del Gobierno para dirigir la política de defensa, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza; y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar, estas son, ordenar, coordinar, dirigir y en su caso disponer del empleo de las Fuerzas Armadas, ordenar las misiones de las FAS, determinando la aplicación de los objetivos y las líneas de actuación de las Fuerzas Armadas, tanto en el ámbito nacional como en el de la participación en las Organizaciones Internacionales de las que España forma parte.

Por su parte, el artículo 7 de la LODN atribuye al titular de la cartera del Ministerio de Defensa el desarrollo y la ejecución de la política de defensa, es decir, lo que el artículo 2 del mismo texto define como la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia, e integridad territorial de España. Igualmente tiene la función de asistir al presidente del Gobierno en la dirección estratégica de las operaciones militares; dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas bajo la autoridad del presidente del Gobierno; determinar y ejecutar la política militar; dirigir, como miembro del Gobierno, la Administración militar y desarrollar las directrices y disposiciones reglamentarias que adopte el Consejo de Ministros; y ejercer las demás funciones que le atribuyen las disposiciones legales y reglamentarias.⁵⁴

La intención de que nuestras Fuerzas Armadas actúen colectivamente más allá de nuestras fronteras para garantizar no solo la seguridad internacional, sino los principios constitucionales descritos en el artículo 8.1 de la Constitución española, encontró una inmediata trasposición legislativa a través de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Es cierto que la configuración del envío de tropas más allá de nuestro territorio no estaba previsto expresamente en la Ley Orgánica 6/1980.⁵⁵ Sin embargo, eso no fue impedimento para poder realizar despliegues, ya que resultaba relativamente sencillo subsumir estas acciones dentro del contenido de algunos de sus preceptos,⁵⁶ como es el

⁵⁴ Todo ello a través de los diferentes órganos políticos, administrativos y militares que integran la estructura del Ministerio de Defensa estos son: El Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la Secretaría de Estado de la Defensa, la Subsecretaría de Defensa y la Secretaría General de Política de Defensa. Vid. Real Decreto 372/2020, y el Real Decreto 521/2020, cit. supra., nota al pie 36.

⁵⁵ BOE núm. 165, de 10 de julio de 1980.

⁵⁶ PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Fundamentos jurídico-interacionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Cuadernos de Estrategia, Núm. 116, 2002, p. 23.

caso del artículo 2, que preveía la defensa nacional como una acción coordinada de las energías y fuerzas de la Nación, frente a cualquier tipo de agresión, con el fin de garantizar la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, y de proteger la vida de los españoles e intereses de la Nación.

Hubo que esperar hasta el año 2005, cuando se aprobó la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, para encontrar un mejor desarrollo normativo que diese una mayor cobertura legal tanto a la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior (como ya se ha visto), como a las funciones presidente del Gobierno para dirigir la política exterior, la Administración militar, la defensa del Estado, y para ordenar el despliegue de tropas españolas al exterior. En la propia redacción del texto legislativo se incluyeron los fines a los que se aspiraba mediante la regulación de la política de defensa, entendiendo como tales, “la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España”, así como a “contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

Con la entrada en vigor de la LODN, y más concretamente en virtud de su artículo 5,⁵⁷ la participación de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior quedó expresamente regulada y encomendada al Gobierno. Sin embargo, su función está sometida al control Parlamentario.

Bajo el principio constitucional de separación de poderes, los miembros del Parlamento, entre cuyas funciones tienen atribuida la de legislar, ostentan el deber de refrendar los resultados de los procedimientos electorales, para la constitución en su caso del Gobierno de Nación, quien en palabras de De Otto, “no representa más que una mayoría, y a veces tan sólo una coalición”⁵⁸ como plasmación política y ejecutiva de la voluntad popular, sometiendo sus actuaciones al Parlamento y a sus mecanismos (interpelaciones, preguntas parlamentarias, debates...) y actos de control (autorizaciones).

Si la constitución del Gobierno depende primero de la voluntad popular a través del sufragio activo, y después de la decisión del Parlamento mediante votación, y si la adopción de medidas legislativas también exige una mayoría en el Congreso de los Diputados, se podría entender que la decisión del Gobierno de desplegar a las Fuerzas Armadas en el exterior no debe ser diferente, de modo que la decisión del poder político

⁵⁷ “Corresponde al Gobierno determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como dirigir la Administración militar y acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional”.

⁵⁸ DE OTTO Y PARDO, I., “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 23, 1988, p. 32.

de enviar tropas a misiones fuera de nuestro territorio nacional está sometido a la voluntad y autorización del Parlamento, sin perjuicio de la debida atención que deba prestarse a la opinión pública, pues tal y como apunta Moret Millás, “que la ciudadanía entienda y acepte que para lograr la Seguridad en términos relativos es necesario el empleo de las Fuerzas Armadas en el exterior, con el posible coste de vidas humanas que ello pudiera conllevar, es un hecho esencial para hacer llegar el mensaje de que las FAS no son la “Nación en armas”, sino las “armas de la Nación”.⁵⁹

Durante la vigencia de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, las Cortes Generales ostentaban “el control de la acción del Gobierno y de la Administración Militar”. Es decir, que el despliegue de tropas a misiones internacionales dependía de la voluntad política del Gobierno conforme a la citada ley y el artículo 97 de la Constitución, sin perjuicio de que *a posteriori* estas decisiones políticas se sometiesen al control de las Cortes Generales, a través de sus diferentes mecanismos, conforme a las facultades encomendadas por el artículo 66.2 de la Carta magna. Por tanto, en la práctica, atendiendo a múltiples motivos (políticos, estratégicos, de eficiencia, de inmediatez, o incluso de falta de previsión legislativa), el Gobierno no tenía que requerir la autorización parlamentaria, sino que actuaba por medio de “acuerdos no normativos de contenido político”, es decir, instrumentos de política exterior empleados para sortear las debidas autorizaciones,⁶⁰ sometiendo su actuación a control posterior.⁶¹

⁵⁹ MORET MILLÁS, V., “La autorización de las operaciones en el exterior...”, op. cit., p. 4. Véase también FELIÚ ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Madrid, Foro de la Sociedad Civil, 2020, pp. 40-43. Todo ello en relación con la Cultura de Defensa recogida en el artículo 31 de la LODN, según el cual: “El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Asimismo, el resto de los poderes públicos contribuirán al logro de este fin”.

⁶⁰ Vid. REMIRO BROTONS, A., “De los Tratados a los Acuerdos no normativos”, en Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, (ed.), *La celebración de tratados internacionales por España, problemas actuales*, Madrid, Centro de Publicaciones, 1990, pp. 23-48.

⁶¹ Señala Y. GAMARRA CHOPO respecto a los ataques de la OTAN contra Serbia, que “en junio de ese mismo año (1999) los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa elaboraron un borrador según el cual el Ejecutivo informaría a las Cortes Generales “tan pronto como sea posible”, cuando se decidiese el envío de tropas españolas al extranjero”. “Aspectos jurídicos de la participación...”, op. cit., p. 363; “Recuerden que durante los ataques aéreos sobre Bosnia- Herzegovina, en los que España participó activamente, las primeras acciones se produjeron a mediados de mayo del año 1995 y la intervención del Gobierno en el Congreso tuvo lugar en la segunda semana del mes de junio”. Extracto de la intervención del representante del Grupo Parlamentario Popular, el Sr. Fernández de Mesa Díaz del Río, ante la Comisión de Defensa celebrada en Sesión núm. 38, el 26 de marzo de 1999. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/DS/CO/CO_660.PDF (Consultado el 17 de marzo de 2020). Mediante reunión de 21 de marzo de 2003, el Consejo de Ministros autorizó la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la crisis de Iraq para desarrollar labores de apoyo humanitario. Sin modificar la vigencia del Acuerdo inicial, la evolución de la situación obligó a llevar a cabo una

Con la entrada en vigor en el año 2005 de la LODN y del mismo modo que con carácter previo ya lo habían asumido otros sistemas europeos,⁶² la intervención del Parlamento en el envío de tropas al exterior adquirió mayor relevancia en comparación con su predecesora LO 6/1980.⁶³ No obstante, ese aumento de protagonismo parlamentario parece resultar aún insuficiente en comparación al que ostenta el Gobierno.⁶⁴

Desde el año 2005, según el artículo 4.2 de la LODN,⁶⁵ para que las Fuerzas Armadas puedan desplegar en misiones en el exterior, es necesario que el Gobierno lleve a cabo una consulta previa al Congreso de los Diputados, y que se obtenga una respuesta positiva. Es decir, se demanda un concurso de voluntades.⁶⁶ Esta relación de competencias compartidas son precisas para lograr una legitimación más consolidada ya que, coincidiendo con Fernández-Fontecha, las acciones relacionadas con la defensa y la seguridad no deben estar supeditadas a giros de pretensiones políticas o a cambios en el poder ejecutivo o legislativo que pudieran afectar al interés general de la Nación.⁶⁷

Según el tipo de solicitud que el Gobierno lance, esto es, ordinaria, basada en un compromiso internacional, o por razones de máxima urgencia,⁶⁸ el artículo 17 de la LODN contempla tres modelos de autorización.

La forma ordinaria, contemplada en el apartado primero del artículo 17, es aquella que tiene lugar cuando las “operaciones en el exterior no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional”, y prevé que el Gobierno realice una previa consulta al Congreso de los Diputados en la que describa el tipo de misión a realizar, su duración, la cantidad de efectivos necesarios, y la justificación de los requisitos contemplados en el artículo 19 de la LODN. La potestad de decisión del Congreso de los Diputados para autorizar el despliegue de tropas se podría fundamentar

modificación del contingente por Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de abril de 2003. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2003/c1107030.aspx> (Consultado el 8 de julio de 2021).

⁶² GAMARRA CHOPO, Y., “Aspectos jurídicos de la participación...”, op.cit., pp. 367-368.

⁶³ Vid. ARTEAGA MARTÍN, F., “La Ley Orgánica de Defensa Nacional: apuntes para un debate”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, Núm. 52, 2005.

⁶⁴ COTINO HUESO, L., *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 250-439.

⁶⁵ Artículo 4.2 “En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley”.

⁶⁶ Artículo 18. “El Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior”.

⁶⁷ Vid. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., *Derecho constitucional: La centralidad del Parlamento*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, p. 189.

⁶⁸ CALAFELL FERRÁ, V., *La autorización parlamentaria para llevar a cabo operaciones militares en el exterior en Treinta años de Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 1031.

en criterios subjetivos y apreciaciones que sustituyen la ausencia de una norma concreta, pero también en que la misión en el exterior cumpla con las condiciones descritas en el artículo 19 de la LODN,⁶⁹ estas son, que las operaciones “cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones”; que las operaciones “sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del Derecho Internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución”; y por último, que las operaciones “se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas por Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por Organizaciones Internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea (UE) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias”.⁷⁰

De la lectura de este precepto se podría extraer la viabilidad de una autorización de despliegue sobre un Estado extranjero cuando a pesar de no obtener su autorización, exista una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,⁷¹ tal y como sucedió en Libia con la operación “Odisea al Amanecer”, amparada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,⁷² y más recientemente, tal y como estaba previsto en la operación “Sophia” en la fase en la que los buques de la operación estaban destinados a actuar en aguas territoriales libias, e incluso en suelo libio, tal y como señaló la Decisión 2015/778/PESC, de 18 de mayo del Consejo de relativa a la operación militar de la UE en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED).⁷³

⁶⁹ GAMARRA CHOPO, Y., “Aspectos jurídicos de la participación...”, op. cit., p. 353.

⁷⁰ Tal y como apunta V. MORET MILLÁS, “se incluye en este supuesto la posibilidad de que la intervención sea acordada unilateralmente por la Unión Europea o por la OTAN, (...). Ello supone admitir que estas misiones se podrían llevar a efecto sin una resolución previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, (...). Este supuesto legitimaría una intervención como la que llevo a cabo la OTAN en 1999, bombardeando objetivos en Serbia a raíz de la crisis de Kosovo”. “La autorización de las operaciones en el exterior...”, op. cit., p. 22; VEGA FERNÁNDEZ, E., “España y el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad”, en SEPÚLVEDA MÚÑOZ, I., y ALDA MEJIAS, S., (eds.), *Fuerzas armadas y Políticas de Defensa, transición y modernización: Congreso de Historia de la Defensa*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2007, pp. 229-260; PUERTAS CRISTOBAL, E. y FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El papel de las Fuerzas Armadas...”, op. cit., p. 124.

⁷¹ Aunque resulta anterior a la entrada en vigor de la LODN, nos parece destacable la controversia que existió acerca de la legalidad de la intervención de la OTAN, incluyendo la participación española, sobre la antigua Yugoslavia, a pesar de que la Corte Internacional de Justicia no condenase a ninguna Organización Internacional. Al respecto véase

GAMARRA CHOPO, Y., “Aspectos jurídicos de la participación...”, op. cit., pp. 361-367.

⁷² CSNU, Resolución 1970, de 26 de febrero, de 2011. UN Doc. S/RES/1970.

⁷³ DOUE L núm. 122/31, de 19 de mayo de 2015.

No obstante, la petición expresa de despliegue militar del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrolle la misión ha dado lugar, como veremos, a supuestos extremadamente sencillos como fue la autorización otorgada por el Gobierno de Transición Somalí para que los buques integrantes en la operación “Atalanta” pudieran actuar en sus aguas en su lucha contra la piratería; y otros más conflictivos, más aún si se trata de Estados fallidos, como la negativa de las diferentes entidades de poder en Libia para que los buques de la operación “Sophia” pudieran actuar dentro del mar territorial libio.

Retomando de nuevo la autorización parlamentaria, y con permiso del debate parlamentario sobre las condiciones del envío de tropas, resulta especialmente destacable la indeterminación que supone que la solicitud de autorización de la operación “no esté directamente relacionada con la defensa de España o del interés nacional”. Por “defensa de España” podemos entender toda acción preventiva, disuasoria, o de reacción, destinada a proteger nuestro territorio, nuestro orden constitucional, así como nuestra soberanía e independencia, desde dentro y desde más allá de nuestras fronteras.⁷⁴ Sin embargo, por “interés nacional” resulta más complicado obtener una definición consensuada,⁷⁵ toda vez que se trata de un concepto mucho más indeterminado. Pese a ello, nos podría servir la concepción reflejada en el Libro Blanco de la Defensa, según el cual “España, como toda Nación, tiene sus propios intereses nacionales, que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles. (...) Su definición es siempre muy amplia y genérica pues no es posible prever a priori todos los posibles escenarios que puedan presentarse”.⁷⁶

El segundo tipo de autorizaciones parlamentarias son aquellas otorgadas respecto a las operaciones militares vinculadas a los compromisos internacionales. Así, “en las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos”. El artículo 17.2 de la LODN contempla un procedimiento de urgencia para la obtención de la autorización del Congreso, cuando los compromisos internacionales a los que está sujeto España (con las Organizaciones Internacionales de las que forma parte) exijan una respuesta rápida o inmediata de despliegue al exterior,⁷⁷ de modo que en caso no de obtener la citada autorización,

⁷⁴ LÓPEZ RAMÓN, F., “La evolución democrática...” op. cit., p. 28.

⁷⁵ ESCRIGAS RODRÍGUEZ, J., *Análisis comparativo del concepto de interés nacional*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Monografías, Núm. 115, 2010, p. 53.

⁷⁶ Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000.

⁷⁷ El Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas de 1945 relativo a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, dispone en su artículo 43 que “todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

resultaría comprometido y quedaría en entredicho el respeto de España a dichos compromisos internacionales alcanzados.

Por último, el artículo 17 prevé casos de autorización por máxima urgencia en los supuestos en que no fuera posible realizar la consulta previa. En estos casos, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación, en su caso.⁷⁸

A pesar de que la legislación contempla que la decisión de enviar tropas al exterior recae sobre el Congreso de los Diputados por desempeñar funciones de control del Gobierno,⁷⁹ bajo nuestra perspectiva, este control podría resultar aparente.

Si como se ha indicado, el Gobierno requiere de una autorización del Congreso para ordenar operaciones que no estén directamente relacionadas con la “defensa en España” o del “interés nacional”, tan solo bastaría invocar estos conceptos jurídicos indeterminados y justificarlos con los compromisos adquiridos o las medidas contempladas en el artículo 19 de la LODN para obtener la autorización del Parlamento. Y es que todos los despliegues de tropas españolas en el exterior están directa o indirectamente relacionados con la defensa nacional o con los intereses nacionales, ya que la paz y seguridad nacional está estrechamente vinculada a la paz y seguridad internacional, de modo que nuestra seguridad y nuestros intereses comienzan más allá de nuestras fronteras.⁸⁰

Además, la experiencia nos deja claro que las operaciones en el exterior se realizan bajo el paraguas de Organizaciones Internacionales de las que España forma parte,

se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas (...) para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Dichos convenios, prevé su apartado segundo, fijarán entre otras cuestiones, el número y clase de las fuerzas armadas que sean puestas a disposición de la ONU, aclarando el apartado tercero del mismo precepto, que “serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales”.

⁷⁸ Este procedimiento se produjo para el despliegue de nuestras Fuerzas Armadas en la operación Hispaniola en Haití, y se inspiró en motivos humanitarios y sanitarios con el fin de tratar de prestar auxilio a las personas que fueron víctimas de un terremoto. Vid. DE PAULA PEÑUELAS GONZÁLEZ, F., “Operación Hispaniola de ayuda humanitaria a Haití”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, Núm. 12, 2010, pp. 1-2.

⁷⁹ Vid. XUCLÁ I COSTA, J., y PLA I BOIX, A., “La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 74, 2008, pp. 7-45; BLANCO VALDÉS, R.L., *La ordenación constitucional de la defensa*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 26; MORET MILLÁS, V., “La autorización de las operaciones en el exterior...”, op. cit., p. 13.

⁸⁰ PUERTAS CRISTOBAL, E. y FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El papel de las Fuerzas Armadas...”, op. cit., p. 135.

véase a modo de ejemplo la ONU,⁸¹ o la UE.⁸² Es más, la presencia en solitario de nuestras tropas en el extranjero no resulta una opción práctica desde un punto de vista económico (un despliegue implica un gran gasto difícil de asumir por un solo Estado, especialmente en momentos de crisis económica), logístico (la participación de distintos Estados ayuda a compensar la falta de medios de algunas Fuerzas Armadas), estratégico (el mayor o menor “peso” internacional de un Estado puede condicionar el éxito de su misión), y social (el desembolso presupuestado para asuntos relacionados con la Defensa, o el envío de tropas al exterior es objeto de crítica y desprecio por parte de algún sector de nuestra sociedad, lo que puede llegar a condicionar una eventual decisión política de mandar tropas al exterior).

Sin perjuicio de ello, tampoco podemos obviar que la potestad discrecional de enviar tropas al exterior por parte del Gobierno no está huérfana de control judicial.⁸³ Así, ese poder decisorio, como elemento reglado previsto en la LODN, se halla sometido a control de los órganos judiciales en el seno contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Por último, hay que abordar el “mando supremo de las Fuerzas Armadas” que atribuye a S.M. el Rey, el artículo 62.h) de la Constitución española y el artículo 3 de la LODN. La interpretación literal de estos preceptos otorga al Jefe del Estado una atribución efectiva sobre las Fuerzas Armadas, y con ello la posibilidad de decidir acerca de su despliegue más allá de nuestras fronteras, toda vez que además el artículo 56 de la Carta magna dispone que el Rey “ejerce las funciones que le atribuye la Constitución y las leyes”. Sin embargo, resulta unánime el carácter meramente

⁸¹ Sobre la votación y aprobación relativa al informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre los nuevos retos y la reforma institucional de la Organización de las Naciones Unidas, se afirma que: “la participación española en operaciones de paz se ajusta a unos criterios: que su participación en operaciones de paz se hará siempre bajo la autoridad de las Naciones Unidas y por mandato de su Consejo de Seguridad; que requerirá la existencia de un mandato que defina claramente los objetivos políticos, los medios necesarios y el plazo previsto para la operación”. “con la aprobación de este informe el Parlamento confiere carta de naturaleza a nuestra participación en las operaciones de paz. Define esa participación como la expresión visible de nuestro compromiso con los principios contenidos en la Carta, es como una proyección de nuestra política de paz y seguridad y subraya, al mismo tiempo, el carácter internacional y solidario de la defensa”. Publicado en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 179, de 24 de octubre de 1995, p. 9492.

⁸² Vid. DE CASTRO RUANO, J.L., “Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34, 2018, p. 1047; DÍEZ ALCALDE, J. y PUIG SOLER, S., “Operaciones y misiones de la Unión Europea: proyección de paz más allá de nuestras fronteras”, en BAUTISTA HERNÁNDEZ, A. y PASTOR GARCÍA, A.M., (coords.), *Hacia una identidad europea en materia de seguridad y defensa: ¿Realidad o Utopía?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 61-104.

⁸³ Artículo 106.1 de la CE. “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

simbólico que en la actualidad ostenta el monarca. Así, en palabras de De Otto, “nos hallamos ante un poder sin contenido decisorio y sin más significación que la puramente simbólica; hay incluso quien mantiene que atribuir al Rey el mando supremo tiene el mismo valor que decir que la justicia se administra en su nombre”.⁸⁴ Esa misma consideración, junto a la categorización de moderador, ha sido defendida por González-Trevijano, que afirma que “el Rey en una monarquía parlamentaria despliega lo que se viene a llamar un poder moderador, un poder neutral (...) esta capacidad de arbitraje y mediación no supone en ningún caso atribución específica ni tácita de mando efectivo de las Fuerzas Armadas (...). Con carácter general, el entendimiento hoy es que el papel a desplegar por el Jefe del Estado es un papel importantísimo, en lo que se refiere a su connotación simbólica, y en su papel de árbitro (...), pero las competencias reales, las competencias fácticas, no pertenecen a la Corona, sino que se asignan al Gobierno de la Nación”.⁸⁵

A pesar del simbolismo expuesto, no debería infravalorarse el mando de S.M. el Rey sobre las Fuerzas Armadas, como es generalmente entendido, pues ya se conformó efectivo y eficiente contra el intento de golpe de Estado que España sufrió el 23 de febrero de 1981.

Así pues, tanto S.M. el Rey como el Parlamento ostentarían un poder simbólico y aparente sobre las Fuerzas Armadas, siendo el Gobierno el fáctico órgano de poder de decisión sobre las Fuerzas Armadas y sus miembros, quienes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, tienen el deber de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado y cumplir con las obligaciones derivadas de las misiones de las Fuerzas Armadas, entre ellas, las que tienen lugar en el exterior.

4. LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA NACIONAL: LA GUÍA DE LAS OPERACIONES MILITARES

Una vez expuesto el marco normativo nacional que regula las operaciones militares de nuestras Fuerzas Armadas, resulta necesario atender al criterio estratégico que impulsa y condiciona la decisión política de participar en esas operaciones.⁸⁶ El planeamiento, la conducción y la ejecución de las tareas destinadas al éxito de una

⁸⁴ DE OTTO Y PARDO, I., “El mando supremo...”, op. cit., p. 12; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., “El Rey y las Fuerzas Armadas”, *Revista de Derecho Político*, Núm. 7, 1980, pp. 50-55.

⁸⁵ GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, J., “Constitución y Fuerzas Armadas”, *Boletín de Información*, Núm. 290, 2005, p. 9.

⁸⁶ Los escenarios estratégico, operacional y táctico, de las Fuerzas Armadas españolas se hallan descritos en el Real Decreto 372/2020, y el Real Decreto 521/2020, cit. supra., nota al pie 36.

mision, requieren así de un previo escenario estratégico que sirva como directriz nacional.

La Seguridad Nacional se configura actualmente como uno de los principales fines a los que destinar a nuestras Fuerzas Armadas. La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional define este término como, “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.⁸⁷ Esta definición concibe la seguridad nacional como una simple “acción”, extendiéndose en cambio en sus objetivos para lograrla. La indeterminación de esa “acción” es cubierta a través de la implementación de un conjunto de medidas entre las que, como afirma Klein, se encuentra el uso de los medios militares disponibles.⁸⁸ Así pues, el tipo de acción dirigida a lograr la seguridad nacional dependerá de las amenazas existentes en cada momento. Desde un planteamiento tradicional dirigido a prevenir o reprimir las amenazas militares convencionales, pasando por una perspectiva dirigida a amenazas de actores no estatales vinculados al crimen organizado o a las organizaciones terroristas,⁸⁹ hasta llegar a nuestros días en los que la seguridad nacional se ve amenazada por lo que Ballesteros Martín denomina amenazas y riesgos “más allá de lo estrictamente militar”,⁹⁰ procedente de forma cada vez más cotidiana de la evolución tecnológica y los ciberataques.

Dos años después de la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional de 2015,⁹¹ se publicó el documento de Estrategia de Seguridad Nacional (2017), caracterizado por contener ligeras modificaciones de los conceptos y de las líneas de acción definidas en su antecesor documento estratégico del año 2013,⁹² y que

⁸⁷ BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015.

⁸⁸ KLEIN, N., “Maritime Security”, en ROTHWELL, D., OUDE ELFERINK, A., SCOTT, K., y STEPHENS, T., (eds.), *The Oxford Handbook of The Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 582-603.

⁸⁹ Vid. HARO AYERVE, P., “La guerra de cuarta generación y las amenazas asimétricas”, *Revista Política y Estratégica*, Núm. 134, 2019, pp. 93-113.

⁹⁰ BALLESTEROS MARTÍN, M.A., *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2016, p. 92.

⁹¹ Sobre la Ley en su conjunto véase MORET MILLÁS, V., “La Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Nacional: Un nuevo entorno jurídico para la defensa”, *Revista Española de Derecho Militar*, Núm. 107, 2017, pp. 25-64.

⁹² El documento de Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, inspirado en los documentos publicados por países aliados como Estados Unidos (National Security Strategy), Francia (Strategie de defense et de securite nationale), o Reino Unido (NSS SD), y atendiendo a la entonces vigente Directiva de Defensa Nacional 1/2012, se erigía como una herramienta básica, pero útil para proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como

pretendían ser, junto con las aportadas por la UE, la razón de la activación de operaciones militares navales que tienen como finalidad reforzar la seguridad nacional.⁹³ En este sentido, “los riesgos y amenazas para la seguridad nacional” pasaron a denominarse en su Capítulo 4 “amenazas y desafíos para la seguridad nacional”, englobando categorías específicas de amenazas y de desafíos. A pesar de ello, no hubo especiales cambios en cuanto a las amenazas marítimas apreciadas, volviendo a señalar, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, la vulnerabilidad del espacio marítimo, o los flujos migratorios irregulares. Sin embargo, si llamaba la atención el escaso protagonismo que se le concedía a la piratería, por no dedicarle un apartado específico, a pesar de que nuestros buques de guerra forman parte de la operación “Atalanta” para su represión en el océano Índico, por donde no son pocos los buques pesqueros de bandera española.

Esta transformación estratégica se incrementó el pasado año 2020, con la publicación de la nueva Directiva de Defensa Nacional, aprobada el 11 de junio, en la que el presidente del Gobierno, a tenor de la competencia que le atribuye el artículo 6 de la LODN, actualiza la visión estratégica de España en política de defensa, y con ello seguridad.⁹⁴ En sus “líneas generales y objetivos de la política de defensa”, señala como prioritario “proteger al conjunto de la sociedad española, su Constitución, y los valores, principios e institucionales que ésta consagra (...) así como garantizar la soberanía, independencia e integridad de España y el ordenamiento constitucional, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución”, contribuyendo también “a la preservación de la paz y seguridad internacionales en el marco de los compromisos contraídos por España”. Esto que, en sintonía con el artículo 8 de la Constitución y con la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, es una continuidad general en política de defensa y seguridad, contrasta con las nuevas preocupaciones estratégicas que se resalta. El cambio climático, las amenazas en el ciberespacio y los ataques de desinformación son los asuntos que asumen el máximo protagonismo como retos para la seguridad. A diferencia de la Directiva de Defensa Nacional de 2012, ninguna referencia expresa se hace a la piratería, o al tráfico ilícito de migrantes o de armas por el Mediterráneo, donde precisamente se lleva años actuando a través de operaciones lanzadas en el seno de la

contribuir junto a nuestros aliados, a la seguridad internacional ante los riesgos y amenazas de un mundo en constante cambio. Asumiendo la Seguridad Nacional como una prioridad y una responsabilidad, el presidente del Gobierno la definió en el propio texto como “un servicio público, que debe ser objeto de una política de estado con continuidad en el tiempo, capaz de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada Gobierno”.

⁹³ Vid. BALLESTEROS MARTÍN, M.A., “Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis, Núm. 74, 2017, pp. 1-18.

⁹⁴ PÉREZ RAMÍREZ, E., “La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, Núm. 102, 2020, pp. 7-8

Unión Europea.⁹⁵ Por su parte, la también reciente Directiva de Política de Defensa 2020⁹⁶ tampoco prevé en su contexto estratégico la piratería, ni hace mención expresa al tráfico ilícito de personas o armas, si bien cita el Mediterráneo como área de especial interés “por los desafíos del terrorismo y la criminalidad y por la debilidad de algunos Estados”. La redacción y orientación otorgada a estos dos documentos estratégicos resulta propicia para advertir que a pesar de que estas amenazas marítimas se perciben secundarias, la realidad las representa aún latentes, como se desprende del lanzamiento de nuevas operaciones navales como la operación “Irene”, o la continuidad de otras, como la operación “Atalanta”.⁹⁷

Esta interpretación adquiere una forma todavía más consistente desde que el pasado 1 de enero de 2022 entrara en vigor el nuevo documento de Estrategia de Seguridad Nacional 2021 a través del Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre.⁹⁸ Su Capítulo 3 se hace de nuevo eco de las amenazas para la seguridad nacional, poniendo en esta ocasión de relieve su carácter cambiante, su naturaleza híbrida, su vinculación con tecnologías de nueva generación y el uso malicioso del ciberespacio y de la información.

En lo que a la perspectiva marítima se refiere, la aparente pérdida de protagonismo de la seguridad marítima en los citados documentos estratégicos (Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, Directiva de Defensa Nacional y Directiva de Política de Defensa del año 2020, y documento de Estrategia de Seguridad Nacional del año 2021),⁹⁹ no puede restar el carácter elemental que tiene este tipo de seguridad para preservar los derechos y libertades de los ciudadanos, y para garantizar los suministros de servicios y de recursos esenciales. De hecho, estas fueron las premisas anticipadas en el documento de Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013,¹⁰⁰ dividido en 4

⁹⁵ Esta visión estratégica difiere de la relevancia que muchos autores otorgan al previsible aumento de los tráficos ilícitos por mar. Vid. LIROLA DELGADO, I., “Tráficos ilícitos y criminalidad organizada en el mar: retos en el horizonte 2050”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Investigación, Núm. 12, 2018, pp. 7-18.

⁹⁶ *BOE* núm. 159, de 6 de agosto de 2020.

⁹⁷ PONCELA SACHO, A., “Las Fuerzas Armadas ante la COVID-19: ¿un nuevo entorno en el marco de las operaciones internacionales de la Unión Europea?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, Núm. 76, 2020, p. 5.

⁹⁸ *BOE* núm. 314, de 31 de diciembre de 2021.

⁹⁹ A través de Orden PCI/5672019, de 21 de mayo, se ha publicado el Plan de Acción de Seguridad Marítima, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (*BOE* núm. 125, de 25 de mayo).

¹⁰⁰ Vid. GARCÍA SÁNCHEZ, I. J., “Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013. “La Prosperidad y el Bienestar más allá de la línea de costa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis, Núm. 66, 2013, pp. 1-10; CURT GARCÍA, L., “La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional ante su próxima revisión: avances y opciones de mejora”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, Núm. 9, 2018, pp. 3-19.

capítulos específicos, similares a los de los países de nuestro entorno, como el de los Estados Unidos, Francia, o el Reino Unido.¹⁰¹

El Capítulo 1, bajo la rúbrica “La Visión Integral de la Seguridad Marítima”, reitera la necesidad de velar por los principios inherentes a la seguridad nacional, con el condicionante de su aplicación en la mar. A lo largo de su redacción se observa, de nuevo, como el mar puede ser empleado para la comisión de usos ilícitos transnacionales como “el terrorismo, el crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva”, sobre los que se centra la mayor preocupación, por el riesgo de afectar a intereses nacionales en el mar.

El Capítulo 2, titulado “Los Riesgos y Amenazas para la Seguridad Marítima Nacional”, analiza la existencia de un amplio catálogo de riesgos y de amenazas para la seguridad marítima nacional y por ende para la seguridad nacional, convirtiéndose en el elemento clave que justifica el necesario lanzamiento de operaciones navales. De los riesgos y amenazas debemos distinguir, por un lado aquellos de carácter accidental, o que tienen su origen en condiciones naturales o climatológicas, como son los accidentes marítimos (colisiones entre embarcaciones, hundimientos de buques, incendios en las naves,...) que adoptan la ya citada forma de “protección marítima”; y por otro lado, aquellos riesgos o amenazas producidos por actos voluntarios, intencionados y de naturaleza delictiva contra la seguridad marítima, poniendo en riesgo la “seguridad marítima”. Es en este entorno en el que se citan expresamente a la piratería, los tráfico ilícitos, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración irregular y el tráfico ilícito de migrantes, la explotación ilegal de los recursos marinos, los actos contra el patrimonio cultural subacuático, y las ciberamenazas constituyen el conjunto de riesgos y amenazas para la seguridad marítima, y con ello para la seguridad nacional.

Este conjunto de amenazas puede tener su origen en actos espontáneos o aislados procedentes de sujetos con mero afán lucrativo, o bien, más probablemente, se soporten directa o indirectamente sobre organizaciones criminales o redes terroristas destinadas a causar transversalmente inestabilidad e inseguridad internacional. Sea como fuere, estas sombras que acechan sobre nuestra sociedad han obligado a que Estados como España traten de reducir sus vulnerabilidades desarrollando sistemas operacionales (caso de la vigilancia marítima) y jurídicos (como la tipificación del delito de piratería en el Código penal español), con la intención de prevenir, reducir o eliminar tales actividades ilícitas, pues no debemos olvidar que los espacios marítimos son probablemente la vía más sencilla y eficaz para acceder a un Estado, o de cometer tales acciones.

El Capítulo 3, bajo el título “Los Objetivos, Principios y Líneas de Acción”, tiene como fin concretar una serie de medidas dirigidas a lograr la seguridad marítima. De

¹⁰¹ La National Strategy for Maritime Security of the United States of America; la Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes; y la UK National Strategy for Maritime Security.

todas ellas, resulta especialmente clave el fomento de la cooperación internacional, lo cual se puede traducir en iniciativas en el entorno OTAN, como sucede en el caso de la operación “Sea Guardian”; en el seno de la UE, a través de la operación “Atalanta”; o bien mediante concretos acuerdos bilaterales que legitimen a su vez el desarrollo de operaciones navales más allá de las aguas sometidas a soberanía y jurisdicción nacional, y que pueden suponer una excepción al principio de jurisdicción nacional o de bandera del artículo 92 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

A modo de ejemplo podemos citar el Tratado entre el Reino de España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de droga en el mar, firmado en Madrid el 23 de marzo de 1990,¹⁰² y el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, hecho en Lisboa el 2 de marzo de 1998,¹⁰³ basados en las reglas generales del Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de Viena de 1988. En estos acuerdos, las Partes, conforme a un principio de cooperación, se reconocen legitimación y representación para que sus buques de guerra puedan intervenir sobre los buques con bandera del otro Estado cuando opere fuera de sus aguas territoriales, pudiendo perseguir el buque, detenerle, abordarle, inspeccionarle, examinar sus documentos, e incluso aprehender la droga, conservando cada Estado la jurisdicción preferente, o incluso renunciar a ella.¹⁰⁴

Por último, el Capítulo 4, bajo la rúbrica de “la Seguridad Marítima en el Sistema de Seguridad Nacional”, contempla la creación del Comité Especializado de Seguridad Marítima, o lo que es lo mismo, la constitución de un órgano asesor en materia de seguridad marítima del presidente del Gobierno, como director del sistema de seguridad nacional, a través de un previo estudio y análisis de iniciativas. Apoyado por el Departamento de Seguridad Nacional, reforzará la coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas con competencias en el ámbito de la Seguridad Marítima, y entre los sectores público y privado.¹⁰⁵

¹⁰² *BOE* núm. 108, de 6 de mayo de 1994.

¹⁰³ *BOE* núm. 18, de 20 de enero de 2001.

¹⁰⁴ También resultan destacable el Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho en Madrid el 20 de marzo de 2007 (*BOE* núm. 39, de 14 de febrero de 2008); y el Acuerdo Técnico sobre Cooperación entre los Ministerios de Defensa del Reino de España y de la República de Francia en el ámbito de la seguridad marítima, de 18 de junio de 2009, que dio origen a la Operación Levrier, una colaboración entre la Armada francesa y española para mantener la seguridad marítima en el mar Mediterráneo, y más específicamente prevenir y luchar contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en las aguas del Mediterráneo occidental.

¹⁰⁵ Aunque la configuración del Documento de Estrategia de Seguridad Marítima Nacional es realista con los riesgos y amenazas actuales, mediante Orden PCM/720/2022, de 23 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 21 de junio de 2022 (*BOE* núm. 180, de 28 de julio de 2022), se ha aprobado el procedimiento para la elaboración de una nueva Estrategia Nacional de

Desde esta perspectiva, el documento de Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 además de citar de forma muy breve la preocupación por los tráficoos ilícitos, y la contribución de España en el Golfo de Guinea y en el Golfo de Adén, para garantizar la seguridad y las rutas marítimas, la protección de la pesca, y la lucha contra la piratería y el robo a mano armada, prácticamente reproduce las Líneas de Acción descritas en el Capítulo 3 del documento de Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013, dirigidas a proteger los espacios marítimos, la libertad de navegación, y las infraestructuras marítimas, de actividades criminales, potenciando la coordinación y cooperación de las diferentes Administraciones públicas, el impulso de la cooperación con el sector privado, el uso eficaz de los limitados recursos disponibles para fortalecer la capacidad de actuación del Estado en la mar y en su litoral, mejorar la ciberseguridad en el ámbito marítimo, y por supuesto, fomentar la cooperación internacional en el seno de la Unión Europea y de la OTAN.

Seguridad Marítima Nacional, como consecuencia de los cambios experimentados en el contexto estratégico global, identificados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021; del ámbito competencial y normativo marítimo nacional; por el inicio de los trabajos para la elaboración de la nueva Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.