

Departamento: Fundamentos del Derecho

Área: Historia del Derecho y de las Instituciones

Coordinadora: D^a M^a Valentina Gómez-Mampaso

Alumno colaborador: Carlos Fernández-Peinado Martínez

Revista: Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Número 8, junio 2003, pp. 117-161.

El parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior

Autor: Javier García Fernández

Las misiones más recientes de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior –guerra del Golfo, Bosnia-Herzegovina, Kosovo- han contado con el apoyo unánime o casi unánime de las Cortes Generales, y la aceptación de la opinión pública ha desviado la atención respecto al papel del Parlamento en el control de este tipo de misiones. Pero la nueva guerra de Iraq ha mostrado las insuficiencias del régimen vigente debido a la discrepancia de la oposición política y al rechazo de la opinión pública. Por ello, hay que plantearse la posición de las Cortes Generales respecto a las misiones militares, posición que no puede ser unidireccional, pues hay muchas formas de actuación militar o paramilitar en el exterior y hasta en el interior del territorio nacional (pero con proyección internacional).

Atendiendo a nuestra área de conocimiento, nos centraremos en el estudio del

control parlamentario de las misiones militares en el constitucionalismo histórico español.

La Constitución de 1812

Las Cortes tenían, entre otras facultades, la aprobación, antes de su ratificación, de los tratados de alianza ofensiva (art. 131.7^a), lo que conectaba con la facultad de fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y mar, determinando las que habían de estar en pie en tiempo de paz y en tiempo de guerra (arts. 131.10, 357 y 358). Esta facultad, sin embargo, tenía un alcance algo atenuado por cuanto la declaración de guerra y la ratificación de la paz eran atribución del Rey, quien daba cuenta a las Cortes posteriormente (art. 171.3^a), y porque el propio Monarca disponía de la fuerza armada sin ninguna limitación parlamentaria (art. 171.9^a). Los dos Reglamentos de las Cortes aprobados durante la vigencia de la Constitución de Cádiz (1813 y 1821) no contenían ninguna previsión sobre esta materia. Tampoco la Ley constitutiva del Ejército, aprobada durante el Trienio Liberal, ni la Ley Orgánica de la Armada.

Este cierto control del Parlamento sobre el ejército se deriva del hecho de que, con la Constitución, el ejército real se convierte en un ejército nacional, y por ello era necesario que las Cortes, depositarias de la soberanía nacional, tuvieran algún papel en el asunto.

Durante el Trienio, el control parlamentario sobre las Fuerzas Armadas tuvo su importancia: recepción de información gubernamental sobre el estado del aparato militar y fijación legislativa del contingente armado, más un conjunto amplio de actuaciones extraordinarias como fue la disolución de unidades militares y selección del mando militar.

La Constitución gaditana sólo contenía referencias indirectas a un posible control parlamentario de la actuación militar en el exterior. El hecho de que no se produjera durante la vigencia de la Constitución de Cádiz ningún envío de tropas al extranjero nos impide saber si las Cortes en realidad hubieran ejercido algún control sobre dichas misiones. Probablemente la decisión hubiera correspondido al Poder Ejecutivo y las Cortes sólo habrían estudiado la medida posteriormente, con alcance valorativo y no autorizante.

El Estatuto Real de 1834

Esta “carta otorgada” difuminaba aún más el control parlamentario sobre las actuaciones militares en el exterior, recayendo todas las decisiones importantes sobre el Poder Ejecutivo. En cualquier caso, durante la guerra carlista las intervenciones militares vinieron de fuera hacia España, para lo cual el bando liberal firmó sendos acuerdos con Gran Bretaña, Francia y Portugal en 1835.

Después de la guerra civil carlista sí tenemos alguna muestra de envío de tropas españolas al exterior (Tratado de la Cuádruple Alianza entre España, el Reino Unido, Francia y Portugal, con el fin de expulsar de este último país a los Infantes Miguel y Carlos), y nos consta la ausencia total de control parlamentario. Podemos concluir que por entonces la decisión sobre la salida de tropas seguía considerándose una regalía de la Corona.

Desde la Constitución de 1837 hasta la dictadura de Primo de Rivera

La Constitución progresista de 1837 establecía que el Rey declaraba la guerra y hacía ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes; disponía de la fuerza armada, distribuyéndola como conviniera (art. 47.4º y 5º). Las Cortes fijarían cada año, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de tierra y de mar.

Esta sucinta regulación se repite en la Constitución moderada de 1845, lo que viene a confirmar que todos los artículos sobre tratados militares y sobre el empleo del Ejército que se introdujeron en el texto constitucional de 1837 eran perfectamente acordes con el pensamiento conservador de la entonces Regente, por lo que las sucesivas reformas conservadoras de la Carta de 1845 no vieron necesidad del menor cambio. Lo mismo puede decirse de la nonata de 1856 y de la Constitución revolucionaria de 1869. Incluso la Constitución de 1876 prolongaría la vigencia de estos preceptos hasta bien entrado el siglo XX. Con la mayoría de edad de Alfonso XIII, sin embargo, se potencia el control parlamentario bajo la forma de debates en las Cortes.

Como es lógico, los Reglamentos parlamentarios de todo este período guardan riguroso silencio en este tema, salvo alguna excepción poco significativa.

En conclusión, durante los ochenta y seis años en que estuvo vigente la fórmula establecida por primera vez en la Constitución de 1837 el empleo de las Fuerzas Armadas españolas en misiones fuera de territorio nacional fue una materia aconstitucional que entraba en el campo de atribuciones del Poder Ejecutivo bicéfalo. A lo sumo podían darse al respecto debates parlamentarios sin consecuencias jurídicas.

Muchos autores de la época, tanto liberales como conservadores, defienden este tipo de regulación (Donoso Cortés, Eudaldo Jaumeandreu, Alcalá Galiano, Juan Miguel de los Ríos), pues consideran más rápida y eficiente la actuación del Poder Ejecutivo que un prolongado debate en Cortes.

La práctica de este período, prolijo en expediciones militares al exterior, va desde la actuación en solitario del Poder ejecutivo (Portugal en 1846-47, Estados Pontificios en 1849, Guinea en 1843) hasta la autorización de las Cortes mediante declaración de guerra (México en 1861, Marruecos en el siglo XX), pasando por acalorados debates *a priori* o *a posteriori*.

Este carácter más político que jurídico del control parlamentario no debe hacernos olvidar que correspondía a las Cortes la aprobación de los Presupuestos ordina-

rios de los Ministerios de la Guerra y de Marina y de los extraordinarios para determinadas expediciones.

La Constitución de 1931

Durante el período de la II República no llegó a suscitarse la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el exterior, de modo que nos centraremos en la regulación y no en la aplicación práctica.

Esta Constitución hace un rechazo explícito a la guerra (art. 4), y ese carácter pacifista vincula el régimen de las misiones militares con el de la declaración de guerra, la cual se hallaba vedada al Presidente de la República salvo “una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico” (art. 77) y sólo en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Sólo en ese caso podía el Presidente firmar la declaración, que debía ser aprobada mediante ley especial aprobada por la mayoría absoluta de las Cortes. Además, el Jefe del Estado estaba facultado para “ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando cuenta inmediata a las Cortes” [art. 75.d)].

Por otro lado, el Presupuesto de guerra tenía carácter ampliable (art. 113), lo que generaba un control parlamentario adicional. No hay que olvidar tampoco que los “actos y mandatos” del Presidente debían ser refrendados preceptivamente por un ministro del Gobierno (art. 84).

Según Salvador de Madariaga, el rechazo radical a la guerra comportaba la más plena parlamentarización de las decisiones sobre el empleo de la fuerza, limitando considerablemente el poder de actuación del Presidente, de lo cual se quejó Alcalá-Zamora una vez destituido de la Jefatura del Estado.

La Constitución de 1978

El artículo 63.3 de nuestra actual Constitución faculta al Rey para declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales. Hemos de interpretar este precepto en el sentido de que la decisión e iniciativa corresponde en realidad al Gobierno (arts. 56.3. 65.2 y 97). La firma por España de la Carta de las Naciones Unidas hace que el artículo 63.3 resulte anacrónico, pues los Estados miembros se hallan privados de la facultad de decisión sobre la declaración de guerra (art. 2.4), que pasa al Consejo de Seguridad.

Pero una cosa es que la guerra sea ilegal y otra que no se desprenda del citado artículo 63.3 una conclusión: que, como corroboran los artículos constitucionales dedicados a los Tratados, las misiones militares en el exterior deben ser autorizadas por las Cortes. Admitido este principio, se pueden señalar tres procedimientos distintos para asegurar el control parlamentario: la autorización previa de las misiones de alcance militar por medio de una ley; la comunicación del Gobierno a las Cortes

de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, con posibilidad de recalificación parlamentaria, y el obligado debate, sin autorización, de las actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas.

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