

CAPÍTULO QUINTO

MARCO JURÍDICO INTERNO DE LAS FUNCIONES, NO DE DEFENSA, DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TIEMPO DE PAZ

MARCO JURÍDICO INTERNO DE LAS FUNCIONES, NO DE DEFENSA, DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TIEMPO DE PAZ

Por JOSÉ MANUEL DE HERAS DURÁN

INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTO

Constituye el objeto del presente estudio, dentro del limitado espacio que el mismo permite, el análisis de todas aquellas disposiciones que constituyen el marco jurídico actual, en el ámbito estricto de nuestro derecho positivo interno, que va a contemplar, de una u otra forma, la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y que, evidentemente, no son estrictamente de defensa.

Como se ira viendo a lo largo de esta exposición y contrariamente a lo que en principio puede pensarse, son muy numerosas y de muy diverso rango legal las disposiciones normativas que regularán las competencias y funciones de las Fuerzas Armadas ajenas a su ámbito específico propio de defensa, así como las que preverán la intervención de las mismas, a petición o a requerimiento de la autoridad administrativa civil, y tanto en circunstancias ordinarias o de normalidad como extraordinarias. No obstante, también podrá comprobarse la indeterminación que en muchos casos esas mismas disposiciones padecen a la hora de concretar los procedimientos de intervención o colaboración de las Fuerzas Armadas, acudiendo entonces a formas genéricas de invocación de esa colaboración o de remisión a lo que otras disposiciones establezcan sobre la misma. Por otro lado, tendremos igualmente ocasión de comprobar como en determinadas materias las Fuerzas Armadas ejercerán unas funciones como de

competencia propia, e incluso compartida, sin una disposición legal de rango adecuado que así lo establezca o prevea.

Consecuencia de lo anterior es que, junto a ese viaje por el extenso, por disperso y fragmentario, marco jurídico positivo regulador de las funciones de las Fuerzas Armadas, distintas de las de defensa, en tiempo de paz, pueda servir este estudio también como punto de partida para una reflexión sobre la conveniencia de plasmar en un texto normativo único con el rango legal adecuado una previsión y regulación genéricamente concretada de las funciones que las Fuerzas Armadas tienen y pueden desarrollar en tiempo de paz, tanto en el ámbito de sus competencias propias como en otras que puedan considerarse compartidas con la Administración civil, como, finalmente, en colaboración con las autoridades y organismos de esa Administración, a petición y bajo la dirección de estos y tanto en circunstancias ordinarias como en circunstancias extraordinarias o de anormalidad.

Además, aparte de estas consideraciones de tipo dogmático o teórico, lo cierto es que también la idea que yace y justifica en cierto modo las reflexiones que se están realizando es la de dotar definitivamente de un marco público de normalidad a los diversos tipos de intervenciones y actuaciones que ya de hecho y desde hace bastante tiempo vienen siendo llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas en cooperación con otros organismos de la Administración civil, en ocasiones amparadas, como ya se ha dicho, por una cobertura normativa difusa e inconcreta. En fin, se trataría de, desde el derecho positivo, avanzar en ese largo camino que estamos recorriendo, necesario es decirlo, para hacer calar en la sociedad el sentimiento de unas Fuerzas Armadas, las nuestras, que no solo sirven y están dirigidas y preparadas para la defensa y para la intervención en conflictos armados y en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, sino que también están ahí, para, como estructura integrante de la Administración General del Estado y bajo la dirección de las autoridades de ésta, colaborar con otros organismos y servicios públicos de la misma mediante la prestación de sus diversos medios técnicos, materiales y humanos, cuando sean necesarios para la debida y mejor consecución de los fines públicos en aquellos supuestos en que, por razón de la naturaleza de los eventos, por su carácter extraordinario o calamitoso, por su extensión en el territorio o en el tiempo o, en definitiva, por cualquier circunstancia que los aleje del devenir diario del actuar administrativo, no resulten suficientes los medios de que dispone la autoridad administrativa civil que tiene atribuida la competencia en aquel determinado supuesto o evento.

Se trataría, en definitiva, de alejarnos ya algo más de la concepción de las Fuerzas Armadas como separadas e independientes del resto de la Administración Pública, cuya única razón de ser y de actuación se encuentran exclusivamente referidas a las intervenciones armadas o a la guerra. Y ello debiera ser así porque las misiones enumeradas en el art. 8.1 de nuestra Constitución no deben limitar taxativamente el campo de actuación de las Fuerzas Armadas. Constituyen, sí, el ámbito competencial típico de los Ejércitos, esto es, las funciones que realizan en cuanto tales, concretadas en intervenciones armadas, pero junto a esa intervención militar, que es la tipificada en la Constitución, es posible y razonable el empleo de las unidades de las Fuerzas Armadas en otras funciones, siempre con carácter subsidiario y en colaboración con la autoridad civil y bajo la dirección de esta, y, como decimos, no solo en relación con situaciones catastróficas, como en una primera contemplación de la cuestión pudiera hacer pensar, sino en cualquier circunstancia ordinaria en que, por las razones antes apuntadas, se hagan necesarias. Las Fuerzas Armadas, aún con sus caracteres especiales, forman un complejo organizativo que, como integrante de la Administración General del Estado, pueden servir igualmente al ciudadano y al interés general, fuera de los supuestos específicamente tipificados en el texto constitucional.

Así, como dice el Libro Blanco de la Defensa 2000, a las misiones de las Fuerzas Armadas, de carácter estrictamente militar, se une la cooperación con las estructuras civiles, cuestión que, en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, se trata con mayor énfasis. Es natural que una organización como la militar, capaz de realizar misiones de gran envergadura, pueda participar eficazmente en situaciones de emergencia o catástrofe. Actuaciones de este tipo se llevan a cabo habitualmente tanto en el ámbito nacional como en el internacional, incluso en el contexto de operaciones de paz, para hacer frente a los problemas creados por desastres naturales. No puede descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas, debiéndose tener presente, sin embargo, que estos cometidos no están estrictamente comprendidos en el ámbito de la Defensa y, por tanto, la actuación de las Fuerzas Armadas en su cumplimiento se realizará en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, “de conformidad con los criterios de coordinación que se establezcan legal y reglamentariamente”.

En conclusión, el estudio que pretendemos realizar en el presente trabajo exigirá una referencia a los siguientes apartados: a) Cual es la normativa vigente que regula las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y que no son estrictamente de defensa, y cual es la que contempla la intervención de las mismas en cooperación con la Administración civil; b) Cual es la situación actual concreta, cómo contemplan los Ejércitos esas funciones de colaboración y cómo se llevan a cabo las mismas; c) Sirve todo ello de fundamento para justificar la pretensión de una previsión legal unitaria y específica que contemple genéricamente y regule la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y en colaboración con la Administración civil; y, finalmente, d) Cual pudiera ser el contenido mínimo de esa futura previsión legal.

MARCO JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS, NO DE DEFENSA, DE LAS FUERZAS ARMADAS

En este concreto apartado, las referencias relativas al ámbito competencial propio en esta materia de las Fuerzas Armadas aparecen previstas en las disposiciones normativas respectivas en términos puramente conceptuales y genéricos, en la mayoría de los casos difícilmente separables de las funciones específicas de defensa e íntimamente relacionadas, como quizá no podría ser de otra forma, con los cometidos propios de sus misiones de garantía de la soberanía de España y de su integridad territorial consagradas en el art. 8.1 de la Constitución. Por lo demás, también en estas disposiciones se define ya como función de las Fuerzas Armadas la de la colaboración con la autoridad civil.

Como más importantes, podemos citar los siguientes textos normativos:

- *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*, después de decir en su art. 2 que la Defensa Nacional tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria, viene a señalar en su art. 23 que las Fuerzas Armadas tienen como misión garantizar esa soberanía e independencia y la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, atribuyendo luego (art. 28 a 30) a cada uno de los Ejércitos la respectiva responsabilidad del cumplimiento de tales cometidos en

sus correspondientes ámbitos espaciales. Destaca en la norma que estamos citando la previsión contenida en el precepto de su art. 30, que atribuye al Ejército del Aire el control del espacio aéreo de soberanía nacional, pronunciamiento este que, aún desarrollado en otras disposiciones como ahora veremos, no se contempla en la Ley, como parecería lógico, con respecto de la Armada y la zona marítima en la que el Estado ejerce soberanía.

Por su parte, el art. 22 de la Ley contiene ya la primera previsión normativa sobre la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Administración civil, al establecer que las mismas, “a requerimiento de la Autoridad Civil podrán colaborar con ella en la forma que establezca la Ley para casos de grave riesgo catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga”. Es, como decimos, la primera previsión legal declarativa de esa necesaria colaboración con la autoridad civil en tiempo de paz, si bien la limita a las circunstancias extraordinarias que cita y la hace depender de la forma que establezca la Ley. Sin embargo, como ya se ha anticipado y como podremos comprobar más tarde, no responde el precepto citado a la realidad jurídica y fáctica actual, en cuanto a esa colaboración se prevé legalmente y se viene realizando también en circunstancias ordinarias o de normalidad.

Finalmente, define la Ley la defensa civil, en su art. 21, como la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias. Sin embargo, la ley que regule sus condiciones, organización y funcionamiento, a que se remite este precepto, aún no ha sido promulgada.

- *La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.* A pesar de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de Criterios Básicos, acabada de citar, es lo cierto que el articulado de la Ley que ahora nos ocupa no prevé la actuación de las Fuerzas Armadas más que en el evento más extremo que contempla, el estado de sitio (art. 32 y siguientes), cuya declaración procederá cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios. En este caso, declarado

el estado de sitio por el Congreso de los Diputados, se designará por el Gobierno la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado declarado se refiera, correspondiendo a dicha autoridad el dictado y publicación de los oportunos bandos, que contendrán las medidas y prevenciones necesarias de acuerdo con la Constitución, con esta misma Ley y con la declaración del estado de sitio.

Sin embargo, ni en el estado de alarma —cuya declaración procederá en situación de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, crisis sanitarias y contaminaciones graves, paralización de servicios públicos esenciales o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad—, ni en el estado de excepción —que procederá cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para establecerlo o mantenerlo—, prevé de forma expresa la Ley Orgánica 4/1981, paradójicamente, la posibilidad de que la autoridad civil solicite la cooperación de las Fuerzas Armadas.

Como puede observarse, mal se compagina este silencio normativo que mantiene la Ley Orgánica que analizamos, en cuanto a un posible requerimiento de colaboración de las Fuerzas Armadas en los supuestos de los estados de alarma y excepción, con la previsión genérica definidora de dicha colaboración que se consagra en el art. 23 de la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, de Criterios Básicos de Defensa Nacional, ya que, si bien como antes se dijo, esta última permite la repetida cooperación “en la forma que establezca la Ley para los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga”, es precisamente en estos casos, que son los que podrán originar la declaración de uno u otro de aquellos estados mencionados, en los que, según la ley que expresamente los contempla, define y regula, no se prevé de forma expresa la colaboración de los Ejércitos.

- Ya dijimos anteriormente que la Ley Orgánica 6/1980, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, atribuía al Ejército del Aire el control del espacio aéreo de soberanía nacional. Sin embargo, lo cierto

es que esta atribución competencial ya aparece definida en el *Real Decreto-Ley 1/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones (hoy de Fomento) en materia de aviación*, en cuanto hace al primero de esos Ministerios responsable del aseguramiento de la soberanía del espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial, atribuyéndole a tal efecto el control de la circulación aérea y la vigilancia del espacio aéreo en el de soberanía nacional, si bien en tiempo de paz el control de la circulación aérea será ejercido, por delegación del Ejército del Aire, por el hoy Ministerio de Fomento, devolviéndose no obstante a dicho Ejército el indicado control en los casos de emergencia o cuando circunstancias especiales así lo aconsejen a juicio del Gobierno. En todo caso, el citado texto legal obliga a los dos departamentos ministeriales implicados al estudio y resolución conjunta de materias tales como las relativas a la planificación de nuevos aeropuertos y aeródromos civiles, a las modificaciones que sean necesarias realizar en los mismos, a la planificación de la red de ayuda a la navegación, de los sistemas de control y de comunicaciones, al establecimiento de servidumbres aeronáuticas de los aeropuertos y aeródromos públicos, civiles y privados, a la estructuración del espacio aéreo, así como al establecimiento en cada aeropuerto o conjunto de ellos que correspondan a una misma demarcación, al objeto de representar los intereses de la defensa nacional o de la aviación militar, de una comandancia militar aérea, cuyo Comandante ejercerá las competencias propias del Ministerio de Defensa.

En desarrollo de la norma anterior, se promulgó el Real Decreto 2161/1993, de 10 de noviembre, con el objeto de establecer la forma y condiciones en que el control de la circulación aérea general será asumido por el Ejército del Aire en los supuestos en que el Gobierno así lo determine, en orden a que la asunción y ejecución efectivas de ese control se verifiquen sin solución de continuidad, en el menor tiempo posible y en consonancia con lo establecido en las normas sobre sistemas de alerta y conducción de situaciones de emergencias o crisis nacionales o internacionales y, en su caso, de acuerdo con las medidas concretas que para su aplicación determine el Gobierno. En tales supuestos, dispone el Real Decreto que comentamos, el Ejército del Aire podrá establecer los procedimientos de actuación que sean necesarios para asumir el

citado control y determinar las prioridades de actuación que la situación requiera, a cuyo fin podrá disponer de los medios necesarios con que cuenta el sistema nacional de control de la circulación aérea, cualquiera que sea su naturaleza y adscripción.

Dentro de este apartado referente al control del espacio aéreo, y por su directa relación con el mismo, cabe citar igualmente aquí al *Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo del Ejército del Aire*, creado por Decreto de 17 de Junio de 1955 y modificada su organización por diversas disposiciones posteriores hasta llegar a la Orden 21/1993, de 10 de Marzo, que lo hace depender directamente del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, y que tiene por misión, según el art. 2 de dicho Decreto, localizar a las aeronaves siniestradas dentro del espacio aéreo español o áreas de responsabilidad española y hacer llegar lo más rápidamente posible al personal de las mismas los auxilios que pudieran necesitar, así como cooperar con otros organismos civiles y militares cuando por haberse producido un accidente, catástrofe o calamidad pública, se requiera su colaboración. No obstante, tendremos oportunidad de referirnos a este Servicio más adelante, cuando hablemos de las formas concretas de colaboración con las autoridades civiles de cada uno de nuestros Ejércitos.

Finalmente, tampoco sobra mencionar en este momento la reciente Orden del Ministerio de Fomento, de 1 de junio de 2001, por la que se determinan las normas de funcionamiento de la Comisión de Estudios y Análisis de Notificaciones de Incidentes de Tránsito Aéreo, como órgano interministerial cuya función consiste en analizar las incidencias del tránsito aéreo para asesorar directamente a las autoridades aeronáuticas y proponer la mejora de los procedimientos operativos y de maniobras de las aeronaves, y en cuya composición se integran como vocales de la misma un representante del Estado Mayor del Ejército del Aire y un representante del Mando Aéreo de Combate de dicho Ejército, a los que se añadirá uno más en representación del Estado Mayor de la Armada, cuando la Comisión haya de estudiar o analizar incidentes en los que hubieran participado aeronaves de la Armada.

- Frente a las disposiciones normativas referidas al control del espacio aéreo de soberanía española que hemos citado no encontramos ninguna de similar rango y contenido, por el contrario, en relación a

la vigilancia y control de los espacios marítimos de igual soberanía, ni de las actividades y medios que en dichos espacios se desarrolla. Ya vimos como incluso en la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional no se contenía siquiera, respecto de los cometidos propios de la Armada, un pronunciamiento similar al que atribuía al Ejército del Aire el control sobre dicho espacio aéreo. A diferencia de las previsiones actuales, sin embargo, era suficientemente clara en esta materia la anterior Ley 9/1970 de 4 de julio, Orgánica de la Armada, cuyo art. 1 establecía como misión de la Marina de guerra el ejercicio de la Autoridad en el ámbito marítimo, prever las posibles amenazas al interés nacional en este ámbito y la forma de conjugarlo, asegurar las comunicaciones marítimas, proteger los intereses marítimos nacionales y, en fin, velar por el cumplimiento de las leyes y convenios nacionales e internacionales en el ámbito marítimo. Ahora, repetimos, la Ley Orgánica de Criterios Básicos únicamente atribuye a la Armada, como responsable de alcanzar los objetivos marítimos de la Defensa Nacional, la misión específica de desarrollar la estrategia conjunta en el ámbito determinado por sus medios y formas propias de actuación.

No obstante lo anterior, pueden citarse algunas disposiciones que, sin alcanzar el grado de extensión sustancial y conceptual de atribución competencial sobre el espacio aéreo, afirman igualmente una potestad propia de la Armada en cuanto al espacio marítimo sobre el que España ejerce soberanía y al control de las actividades y medios que en el se desarrollan. Así, *el Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada*, viene a disponer que a los Capitanes o Comandantes Generales de las Zonas Marítimas les corresponde, entre otras misiones, el control del tráfico marítimo y hacer efectiva la soberanía nacional en aguas de su jurisdicción, estableciendo seguidamente que los Comandantes de Marina participan en la organización y ejecución de la vigilancia y defensa naval de la costa y en el mantenimiento de la soberanía en las aguas de su demarcación. Igualmente, la Orden 22/1991, de 12 de marzo, por la que se desarrolla la estructura del Cuartel General de la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza en el ámbito de la Armada, atribuye a los Jefes de las Zonas Marítimas, entre otras funciones de naturaleza específicamente militar y operativa, la de hacer efectiva la soberanía nacional y llevar a cabo el control del tráfico marítimo en su Zona conforme a las leyes.

Similares funciones se contemplan en la Instrucción de Organización del AJEMA, número 5/1989, de 27 de julio, en la que, además, se prevén las de prestar apoyo y auxilio a la navegación marítima y aérea ante cualquier tipo de emergencia, velar por el cumplimiento de los Tratados suscritos con otros países y de las normas de Derecho Marítimo Internacional en el mar territorial y aguas internacionales de su Zona (Zona Económica Exclusiva), hacer cumplir las leyes nacionales en su zona de responsabilidad y, finalmente, informar de aquellos asuntos de la administración marítima que afecten a la defensa nacional.

No obstante lo dicho, también tendremos oportunidad de acercarnos a esta materia cuando hablemos de la colaboración de la Armada con la Administración civil marítima.

- Como disposiciones más recientes en las que encontramos referencias a competencias o funciones de las Fuerzas Armadas, distintas de las específicas de defensa o de colaboración, podemos señalar las contenidas en el *Real Decreto 1250/1997, de 24 de julio, por el que se constituye la estructura del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas*, que atribuye a dicha estructura de Mando la responsabilidad, además de la referente al planeamiento, conducción y ejecución de las operaciones necesarias para cumplir las misiones operativas derivadas del Plan Estratégico Conjunto, de aquellas otras operaciones que puedan surgir en situaciones de crisis o que el Gobierno encomiende a las Fuerzas Armadas, y establece seguidamente que los Jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, ejercerán el mando operativo de las fuerzas de su Ejército para el cumplimiento de las misiones que en tiempo de paz se realicen de forma permanente y con carácter específico. También pueden citarse las contenidas en el *Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, sobre modificación de la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*, que crea la Secretaría General de Política de Defensa, como órgano directivo principal colaborador del Ministro en la dirección de la política de defensa, y a la que corresponde, entre otras, las funciones de coordinar la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles para situaciones de emergencia a nivel nacional y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, a nivel internacional, así como de dirigir las relaciones institucionales de la defensa a fin de difundir y fomentar la conciencia de defensa nacional.

- Para concluir este primer epígrafe debe hacerse una breve referencia a las que pudiéramos denominar competencias o funciones administrativas de las Fuerzas Armadas, o mejor dicho, de la Administración Militar. Así, nos encontramos, en primer lugar, con la *Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional*, que viene a establecer, para salvaguardar los intereses de la defensa nacional y la seguridad y eficacia de sus organizaciones e instalaciones, una serie de limitaciones sobre los derechos sobre bienes situados en las zonas del territorio nacional que la misma ley se encarga de clasificar y definir, distinguiendo a tal efecto entre zonas de interés para la defensa nacional, zonas de seguridad de las instalaciones militares o de instalaciones civiles declaradas de interés militar y, finalmente, zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de los extranjeros.

Las primeras de dichas zonas serán así declaradas por Real Decreto aprobado en Consejo de Ministro, a propuesta de la Junta de Defensa Nacional y a iniciativa del Ministro de Defensa, y quedarán bajo la responsabilidad y vigilancia de la autoridad militar correspondiente por razón del territorio y Ejército, las cuales serán las únicas competentes para la tramitación y decisión de las autorizaciones que procedan en dichas zonas. En las segundas, que serán declaradas por el Ministro de Defensa, será igualmente necesaria la autorización de la autoridad militar para la realización de obras, instalaciones, trabajos o actividades de cualquier clase, y, finalmente, en las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de los extranjeros, que serán declaradas de tal carácter también por el propio Consejo de Ministros en igual forma que las zonas de interés para la defensa nacional, quedarán sujetas a la autorización militar la adquisición cualquiera que sea su título, por parte de personas físicas o jurídicas extranjeras, de la propiedad sobre fincas rústicas o urbanas, la constitución, transmisión o modificación, a favor de las mismas personas, de hipotecas, censos, servidumbres y demás derechos reales sobre dichas fincas, y, finalmente, la construcción de obras o edificaciones de cualquier clase por las repetidas personas extranjeras.

En segundo lugar, el *Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, cuyo art. 206 num. 3 limita las competencias del Ministerio de Defensa a la

autorización de usos y actividades en los terrenos de dominio público marítimo-terrestre afectos a la defensa nacional, el ejercicio de la vigilancia militar de costas, velando por el cumplimiento de los convenios internacionales de tal naturaleza, y, finalmente, a lo establecido en el Reglamento de la antes citada Ley de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional.

Y, finalmente y en tercer lugar, la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, a la que luego nos volveremos a referir, cuyos artículos 15.4 y 20.2, al regular las zonas de servicio en puertos de competencia estatal y la construcción de nuevos puertos, respectivamente, prevén la necesidad de informe previo del Ministerio de Defensa en lo que se refiere a su posible incidencia sobre los intereses de la Defensa Nacional. Por su parte, la Disposición Adicional Quinta, de especial trascendencia en lo que a nosotros incumbe en cuanto se refiere a la política de defensa y a la defensa civil en los ámbitos portuario y marítimo, viene a constituir el último esfuerzo que hace esta Ley para deslindar las competencias civiles de las militares en este sector, hasta ese momento compartidas e incluso, como se verá, con predominio de la militar, al otorgar la política de defensa y la defensa civil en el sector de la marina mercante, aunque bajo la coordinación del Ministerio de Defensa, al Ministerio de Fomento. En concreto y en lo que se refiere a la política de defensa, establece dicha disposición que el Ministerio de Fomento es el órgano de la Administración del Estado con competencia en todo el territorio nacional para ejecutar la citada política en los puertos, en el dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal y en el sector de la marina mercante, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa, correspondiendo al mismo el desarrollo de las normas y procedimientos precisos para:

- el conocimiento por parte de este Ministerio de los efectivos, características y situación de la flota mercante, así como la aportación de contingentes de dicha flota a la Armada en situaciones de crisis;
- la imposición de obligaciones de servicios públicos por motivos de defensa nacional o en situaciones de crisis;
- que toda empresa naviera española con sucursales en el extranjero contribuya con sus medios al mantenimiento del sistema y necesidades de la defensa nacional; y, finalmente

- la comunicación, por los Capitanes de los buques mercantes españoles que se encuentren en navegación de su posición geográfica a la Dirección General de la Marina Mercante, especialmente en situaciones de crisis o tensión internacionales, dando aquella cuenta de dicha información al Cuartel General de la Armada.

En aplicación de la disposición que comentamos, el Real Decreto 1466/1997, de 19 de septiembre, sobre régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje y de las navegaciones de interés público, autoriza al Ministerio de Fomento para imponer obligaciones de servicio público a las empresas que realicen navegaciones de interés público, posibilitando la utilización de los buques adscritos a dichas navegaciones por personal del Ministerio de Defensa cuando las empresas que operen los mismos no puedan garantizar el cumplimiento de tales compromisos. La absoluta imprecisión de la previsión contenida en este precepto, a pesar de la trascendencia jurídica de la medida que contempla, requerirá evidentemente un desarrollo normativo adecuado, que bien pudiera ser adoptado conjuntamente por los Ministerios implicados.

MARCO JURÍDICO SOBRE LAS FUNCIONES DE COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS CON LAS AUTORIDADES CIVILES

El primer pilar fundamental sobre el que se asienta el marco jurídico que contempla la necesidad de la cooperación y colaboración de las Fuerzas Armadas con el resto de los órganos y complejos organizativos de la Administración General del Estado se sitúa en nuestro propio texto constitucional, cuyo art. 103.1 viene a declarar que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la ley y al derecho. Luego aparece esta misma declaración constitucional recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando, después de transcribir tal pronunciamiento de principios en su art. 3.1, viene a establecer que las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, todo ello para alcanzar, bajo la dirección del Gobierno de la nación o de los gobiernos autonómicos o de las enti-

dades locales, los objetivos que establezcan las leyes y el resto del ordenamiento jurídico, finalizando disponiendo que cada una de las Administraciones Públicas actúan para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. Y, finalmente, en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que establece de igual forma, como principios de actuación de dicha Administración, entre otros, los de coordinación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, servicio efectivo a los ciudadanos y, en último término, de coordinación y cooperación con las otras Administraciones Públicas.

Pues bien, como al principio se anunció, son numerosas y de muy diversos rangos las disposiciones normativas en las que se contienen previsiones de colaboración entre las Fuerzas Armadas y el resto de las estructuras administrativas de la Administración General del Estado, pudiendo afirmarse que en todos aquellos campos de actuación en los que por su naturaleza o características especiales de tiempo y espacio se hace necesaria la intervención de mecanismos o estructuras complejas, se prevé esa posibilidad de cooperación o actuación de los Ejércitos. No obstante, podrá comprobarse asimismo como esa previsión aparecerá formulada casi siempre en términos abstractos, simplemente declarativos, sin ir acompañados de normas específicas que delimiten las formas y procedimientos de actuación y colaboración.

En todo caso son, como se ha dicho, tan numerosas las disposiciones legales que contemplan las posibilidades de colaboración, y tan dispersas en nuestro ordenamiento jurídico, que el mejor acercamiento a las mismas hace aconsejable su cita distinguiendo según el ámbito de la realidad a que se refieren, con lo que, al mismo tiempo, intentaremos evitar en lo posible la sin duda obligada monotonía de esta labor.

Seguridad ciudadana

No se prevé de una manera expresa en la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de diciembre, de Seguridad Ciudadana*, un llamamiento a las Fuerzas Armadas para cooperar en las operaciones de seguridad ciudadana. No obstante, cabe perfectamente encuadrar ese deber de colaboración en el ámbito del artículo 5 de la Ley, en cuya virtud todas las autoridades y funcionarios públicos, en el ámbito de sus competencias, deberán colaborar

con las autoridades a que se refiere el artículo 2 de la propia Ley y prestarles el auxilio que sea posible y adecuado para la consecución de las finalidades previstas en dicha Ley en orden a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y a la garantía de la seguridad ciudadana, constituyendo en definitiva esta previsión una aplicación de los principios generales de colaboración y cooperación administrativa antes referidos.

Por el contrario, la previsión específica, concreta y determinada de la colaboración en el ámbito de la seguridad ciudadana la vamos a encontrar en una norma que, aún preconstitucional, no ha sido aún derogada. Efectivamente, el *Real Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre Colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y de excepción*, después de referirse a los diversos antecedentes normativos en los que se establecía el deber de colaboración (Ley de Orden Público de 1959 y Ley de Incendios Forestales), viene a partir de la premisa de que ante acontecimientos extraordinarios que conduzcan a situaciones de calamidad, catástrofes u otras alteraciones graves del orden y de la normalidad, no puede prescindirse de la cooperación de las autoridades militares, sino que, antes bien, ha de preverse su colaboración con las autoridades gubernativas en el restablecimiento del orden y de la normalidad, destacando al mismo tiempo que, ya de hecho, dice el preámbulo de esta disposición, “cuando se ha producido alguna anomalía grave de carácter colectivo, ha surgido espontáneamente, como era de esperar, la cooperación entre autoridades militares y gubernativas”. Sin embargo, para este texto legal, ello no descarta la conveniencia de establecer unas normas generales que regulen con uniformidad, para todos los casos, la forma de organizar y llevar a cabo aquella colaboración.

Regula la norma que citamos la participación de autoridades militares concretamente designadas en la formulación por las autoridades gubernativas de lo que denomina planes de emergencia; la actuación de las unidades militares únicamente en caso de necesidad y siempre bajo el mando de sus jefes naturales en la prestación de los servicios públicos que puedan serles encomendados; el permanente intercambio de información entre las autoridades gubernativas y militares; las formas y procedimientos de solicitud de la colaboración de las unidades militares, distinguiendo entre circunstancias ordinarias y urgentes, otorgando en este último caso la posibilidad de solicitud a las propias autoridades locales; la obligatoriedad de que las autoridades militares presten la colaboración solicitada, a no ser que motivos excepcionales lo impidan, los cuales

deberán ser expuestos a las autoridades gubernativas; y, finalmente, la responsabilidad en su actuación de cada una de las autoridades, señalando a tal efecto que la responsabilidad de todas las medidas a adoptar ante cualquier emergencia, en los estados de normalidad y excepción, es siempre y en todo caso de las autoridades gubernativas, correspondiendo a las militares la responsabilidad de la ejecución de las misiones asignadas a las unidades militares que intervengan.

A pesar de todo ello, este Decreto de 1976 constituye, no obstante, un marco normativo del todo insuficiente hoy en día por las siguientes razones:

- En primer lugar, como ya se dijo, por su carácter preconstitucional;
- por su inconveniente conexión referencial a un concepto superado como es el de orden público, reemplazado hoy por el de seguridad ciudadana;
- por cuanto se trata de una norma prevista, a pesar de su titulación, para situaciones de emergencia y, por tanto, excluyente vocacionalmente de las situaciones de normalidad;
- y, por último, por el hecho de estar fundado en una distribución competencial que no se ajusta ya en lo esencial a la moderna articulación orgánica de la administración española.

Sin embargo, y a pesar de los problemas que la aplicación del Decreto mencionado plantearía, debe recaer sobre él el mérito indudable de haber hecho posible plasmar un marco adecuado de relación entre las Fuerzas Armadas y la autoridad gubernativa, empleando para ello, además, una norma jurídica de rango necesario —Decreto—, huyendo así de las tentaciones pacticias tan frecuentemente existentes en la actualidad.

Continuando este repaso normativo y todavía en el ámbito de la seguridad ciudadana, es importante destacar las previsiones concretas de colaboración entre las autoridades militares y las civiles que se establecen en el *Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando*.

El artículo 20 de este Texto Legal, que se refiere a la forma de iniciación de los procedimientos sancionadores por infracciones de contrabando, determina que el acuerdo del órgano competente para la iniciación de dicho procedimiento podrá basarse en la actuación de los órganos de la Administración Aduanera, de las Fuerzas de la Guardia Civil con competencias del resguardo fiscal del Estado, de las demás Fuerzas y Cuer-

pos de Seguridad, y de las Autoridades Militares, en éste último caso, cuando se den las siguientes circunstancias (art. 22):

- Cuando por razones de urgencia sean requeridas al efecto por los funcionarios y fuerzas a quienes esté encomendada la persecución y descubrimiento del contrabando.
- Cuando sorprendan a los infractores en el momento de cometer la infracción.
- Cuando conozcan alguna infracción de contrabando y puedan realizar preventivamente la aprehensión de los bienes, mercancías, géneros o efectos, si no se hallasen presentes los órganos de la administración aduanera ni las fuerzas de la Guardia Civil que cumplan funciones del resguardo fiscal del Estado u otras autoridades específicamente competentes en la materia.

De la lectura de estos preceptos pueden deducirse los caracteres que asumirá la participación de las autoridades militares, en este caso de la Armada:

- la intervención será siempre subsidiaria, salvo en el caso de la comisión de una infracción “in fraganti”;
- la dirección funcional de la operación en la que participe una unidad o buque de la Armada estará a cargo siempre de la administración aduanera competente para la resolución del procedimiento sancionador;
- sin perjuicio de esa subsidiariedad, los barcos de la Armada deberán ejecutar la aprehensión cautelar de los bienes, efectos o instrumentos de la infracción.

Para finalizar el análisis de la previsión legislativa de colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Administración Civil en el campo de la seguridad ciudadana, podemos aludir, en primer lugar, al todavía vigente *Decreto 1002/1961, de 22 de junio, por el que se regula la vigilancia marítima del Servicio de Vigilancia Aduanera*, que permite a los buques de este Servicio solicitar en caso necesario el auxilio y colaboración de los buques de guerra, aunque estos no se encuentren dedicados específicamente a la vigilancia de las costas.

Y, en segundo lugar, al *Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil*, en el que se prevé que el Ministerio del Interior y el de Defensa determinarán, conjuntamente y, en su caso, a través de los procedimientos normativos correspondientes, la organización territorial del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, el

tipo de embarcaciones y armas mas adecuadas para el desempeño de las funciones encomendadas, y la colaboración que la Armada ha de prestar en la titulación del personal de la Guardia Civil encargado de tripular dichas embarcaciones.

Protección civil

Pese a todo lo dicho, es en el ámbito de la protección civil en el que el principio de colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Administración Civil adquiere su mayor dimensión, si bien, esta previsión de colaboración ha quedado una vez mas en una simple declaración legal que, aún realizándose en la practica y en algunas comunidades autónomas con bastante eficacia, no ha sido seguida de un desarrollo normativo suficiente que contemple las formas de esa colaboración, su funcionamiento, organización y procedimiento.

Identificada doctrinalmente como la protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, la Protección Civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial, y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa. De esta forma, la magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exigen poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares. Así, la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y materiales que han de ser movilizadas para hacerles frente, convierten a la Protección Civil, en primer lugar y esencialmente, en un problema de organización.

Sin embargo, sería equivocado que la Protección Civil pretendiese crear *ex novo* unos servicios específicos, suplantar o ejercer directamente los servicios públicos que con ella pueden tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. Por el contrario, la Protección Civil debe actuar a través de procedimientos de

ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trata de afrontar. La Protección Civil se plantea, en definitiva, como un conjunto de actividades llevadas a cabo de acuerdo con una ordenada y previa planificación de los distintos ámbitos, sectoriales y territoriales, en cuya definición, integración y puesta a punto, pueden y deben colaborar las distintas administraciones públicas.

En la definición que hemos descrito, tenemos que considerar por tanto a las Fuerzas Armadas como un complejo organizativo mas de la Administración, o como un servicio mas de la misma, que participa en la organización, funcionamiento y ejecución del servicio público de Protección Civil.

Así, el artículo 2.º de la *Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil*, viene a establecer que, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaboraran en la Protección Civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen. Señala igualmente que la colaboración de las Fuerzas Armadas, que actuarán en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, deberá solicitarse de la autoridad militar que corresponda.

Por su parte, en la *Comisión Nacional de Protección Civil (Real Decreto 888/1986, de 21 de marzo)*, que es el órgano colegiado que tiene como finalidad esencial la de conseguir una adecuada coordinación entre los órganos de la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Protección Civil, forman parte como vocales del pleno de la misma el Subsecretario de Defensa y el Director General de Política de Defensa.

Según el *Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre Medidas Provisionales para la Actuación en Situaciones de Emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública*, la colaboración de las Fuerzas Armadas en la prevención inmediata y de control de las situaciones de emergencia será solicitada por el Ministro del Interior, si bien en el supuesto de que las circunstancias de los hechos no admitieran demora, las propias autoridades locales podrán recabar directamente de las autoridades militares correspondientes la colaboración de las unidades militares, prevista o no con anterioridad, procediendo en este caso unas y otras autoridades a informar a sus superiores jerárquicos tan pronto como sea posible.

Debe destacarse que este mismo texto legal hace referencia expresa, en cuanto al modo en que se llevará a efecto la colaboración de las unidades militares, al *Real Decreto 1125/1976, de 8 de abril*, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción, del que hemos hablado anteriormente.

Por otra parte y a pesar de la intervención en el exterior de unidades y medios españoles de diverso orden en multitud de operaciones de ayuda humanitaria de emergencia, es lo cierto que hasta el *Real Decreto 810/1999, de 14 de mayo*, no se va a regular, al menos, la creación de una Comisión Interministerial para coordinar planes de ayuda humanitaria en el exterior, Comisión de la que formarán parte como vocales y en representación del Ministerio de Defensa, el Secretario de Estado de Defensa y el Director General de Política de Defensa.

Finalmente, concluiremos este apartado relativo a la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles en materia de protección civil refiriéndonos al *Real Decreto 1123/2000, de 16 de Junio, por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres*, y que responde a la necesidad de dar una respuesta urgente, rápida y efectiva ante situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, para la protección de la población en tales situaciones, en apoyo de las actuaciones que con la misma finalidad deben desempeñar los servicios y equipos de socorro ordinarios. Al igual que hace la Ley sobre Protección Civil, tampoco tiene por objeto esta disposición la creación *ex novo* de unos servicios específicos que atiendan a los fines definidos, sino la adopción mediante la creación de esas unidades de apoyo ante desastres, de una modalidad organizativa que permita que recursos materiales y humanos especializados ya existentes en los ámbitos públicos y privados y que, por su actividad ordinaria son directamente útiles a los fines de protección civil, puedan ser puestos ordenadamente a disposición, con la preparación y el equipamiento adicional en su caso necesario, para la protección de la población afectada por una situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, y ello tanto en el territorio nacional como en el exterior.

Pues bien, también en esta disposición nos encontramos con una invocación genérica a la cooperación de los Ejércitos, al establecer su Disposición Adicional Tercera que la participación del Ministerio de Defensa en las unidades de apoyo ante desastres tendrá lugar de conformidad con las normas aplicables a la colaboración de las Fuerzas Armadas con las

autoridades civiles, si bien esa invocación genérica se convierte en algo más específica cuando el art. 9 del texto legal, regulador de la coordinación para ayudas en el exterior, impone la colaboración de la Dirección General de Política de Defensa con los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores encargados de la gestión de la ayuda al exterior para la elaboración del programa específico de actuación, en coordinación con la Embajada española en el país afectado, para la situación catastrófica o extraordinaria de que se trate.

Lucha contra el tráfico de drogas

Oportuno es mencionar aquí el *Convenio de Naciones Unidas hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988*, ratificado por España el 13 de agosto de 1990 y publicado el B.O.E. de 10 de noviembre siguiente, en el que se contempla de forma detallada las actividades de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y que tiene como pretensión principal la de promover la cooperación entre las Partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los distintos aspectos de este tráfico que tengan una dimensión internacional. A tal fin su art. 17 regula el tráfico ilícito por mar de las sustancias prohibidas que en su texto se mencionan y las medidas que se permiten a los Estados partes en el control y prevención de dicho tráfico, que van desde la simple asistencia al Estado del pabellón de la nave que se sospecha está siendo utilizada para el tráfico ilícito, hasta el abordaje, inspección y retención de la nave y de su tripulación. En cualquier caso, las medidas previstas por el Convenio solo pueden ser aplicadas por buques de guerra o aeronaves militares, y otras naves o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como naves o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizadas para tal fin. Por tanto y en lo que a nosotros ahora nos interesa, debe afirmarse que las previsiones del Convenio permiten que las medidas de carácter represivo del tráfico ilícito de estupefacientes puedan ser ejecutadas directamente por nuestros buques y aeronaves militares.

Entre los Tratados internacionales bilaterales formulados al amparo del Convenio anterior cabe destacar, por su reciente publicación, el suscrito 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 y en vigor en nuestro derecho interno desde el día 21 de enero de 2001. Permite dicho Convenio la intervención de los navíos de guerra, aere-

ves militares u otros navíos o aeronaves que lleven señales externas, bien visibles e identificables de que están al servicio de uno de los dos Estados y debidamente autorizados para este efecto, sobre los buques del otro Estado que se encuentren operando fuera de sus aguas territoriales, en caso de sospecha fundada de la comisión de una infracción de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, pudiendo en tal caso perseguir la nave, abordarla, interrogar a las personas que se encuentren a bordo e inspeccionar el buque, y, si se confirmaran las sospechas, proceder a la aprehensión de la droga, a la detención de las personas presuntamente responsables y a la conducción del buque hasta el puerto más próximo o más adecuado para su inmovilización.

En el ámbito estrictamente interno es cierto que las Fuerzas Armadas llevan ya tiempo colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el tráfico de drogas, fundamentalmente transportando a las fuerzas actuantes de dichos Cuerpos a bordo de aeronaves militares o buques de la Armada para asaltar las embarcaciones de los traficantes. También se recordó al inicio de este trabajo que el Libro Blanco de Defensa 2000, y así lo recoge el Ministro de Defensa en un reciente artículo publicado en la Revista de Aeronáutica del mes de marzo pasado, señala que entre las nuevas misiones y escenarios de nuestras Fuerzas Armadas está la posibilidad de que “sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, el narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, realizando tareas de vigilancia y apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas”. A pesar de ello, sin embargo, y al margen de las disposiciones genéricas sobre la colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana, es lo cierto que ha habido que esperar a la promulgación del Real Decreto 1911/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprueba la estrategia nacional sobre drogas para el período 2000-2008, para encontrar una mención normativa expresa al Ministerio de Defensa, al que se le requiere la aportación de su esfuerzo en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas.

No obstante, también es lo cierto que ya existe un borrador, en estado muy avanzado de tramitación, de Convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, cuya aprobación implicará de forma definitiva la dotación de un marco jurídico y público de normalidad, mediante la necesaria plasmación en un instrumento jurídico adecuado, a esa colaboración que ya de hecho se está llevando a cabo en la materia que nos ocupa. En virtud de este Convenio en proyecto, el Ministerio de Defensa

asume el compromiso de emplear, con carácter temporal y a solicitud del Ministerio del Interior, siempre que sus misiones y capacidades se lo permitan, medios o instalaciones de las Fuerzas Armadas en apoyo de operaciones en las que la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas coordine unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en las que éstas carezcan de los medios adecuados, pudiendo adoptar esta colaboración las siguientes modalidades:

- búsqueda, localización, identificación, seguimiento e interceptación de objetivos;
- embarque en buques de la Armada de agentes y medios policiales;
- control y escolta de objetivos en la mar;
- facilitación de medios para el traslado de detenidos o drogas al punto que la autoridad judicial determine; y,
- cesión, extraordinaria y ocasional, de instalaciones para la incineración de droga incautada.

Inmigración ilegal

Nada podemos decir en el apartado de la lucha contra la inmigración ilegal, pues, a pesar de la evidente creciente transcendencia de este problema, y de la efectiva colaboración que en esta materia se prestan por fuerzas y unidades del Ejército de Tierra y de la Armada, es lo cierto que, al margen del deber genérico de colaboración en materia de seguridad ciudadana, no hay una norma jurídica concreta ni instrumento convencional alguno que prevea o permita las operaciones de colaboración.

Únicamente podemos citar la Instrucción Permanente de Operaciones núm. 13/2000, del AJEMA, en la que se intenta establecer, si bien desde una perspectiva eminentemente operativa, el marco de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como competentes en esta materia (art. 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo), por parte de los buques y embarcaciones de la Armada, en la vigilancia de las aguas jurisdiccionales y en el seguimiento de las posibles embarcaciones en las que se transporte ilegalmente inmigrantes, así como en el aviso y comunicación a la autoridad competente. Autoriza dicha Instrucción a los buques de la Armada a la detección y conducción a puerto de naves o embarcaciones de tráfico ilegal de inmigrantes en aquellos supuestos en que, por el tamaño o envergadura de las mismas, no se ponga en peligro la vida de las personas que en ellas se encuentren embarcadas.

En definitiva, se impone pues, al objeto de delimitar las posibilidades de actuación de las unidades militares o embarcaciones navales y de otorgar el debido amparo normativo a dicha actuación, la necesidad de plasmar adecuadamente, en un instrumento de cooperación de naturaleza pública, los presupuestos, modalidades, procedimientos y responsabilidad en este tipo de colaboración con la autoridad civil en materia de inmigración ilegal. Con ello se conseguiría dar la oportuna cobertura legal a numerosas actuaciones que, de hecho, se están llevando a cabo hoy por las Fuerzas Armadas, como ocurre por ejemplo con la participación de unidades del Ejército de Tierra, a petición del Ministerio del Interior, en las labores de impermeabilización de la frontera española en Ceuta, en la que previamente fue necesario un auténtico esfuerzo interpretativo para decidir sobre su justificación o legalidad, e, incluso, para la normalización, a los ojos no solo de la sociedad sino de la propia administración civil del Estado, de la intervención de personal y medios técnicos militares al lado de los pertenecientes a las Fuerzas de Seguridad.

Administración civil marítima

Hasta época reciente, era directa e inmediata la presencia de la Armada en la organización y administración del espacio litoral y marítimo español, bien en base a razones de competencias propias o bien en virtud de convenios de colaboración o por delegación de competencias ajenas. Así, la Ley de 19 de febrero de 1942, por la que se creó la Subsecretaría de la Marina Mercante, aparte de atribuir al entonces Ministerio de Marina las mismas competencias que más tarde fueron definidas por la Ley de Costas a la que luego nos referiremos, vino a situar al frente de las provincias marítimas, en que se dividía el litoral español, a un Comandante Militar de Marina, nombrado por el Ministro de este ramo, que será al mismo tiempo delegado del entonces Ministerio de Industria y Comercio para las materias de competencia de éste. Y el mando de esas Comandancias y Ayudantías de Marina —seguía diciendo la Ley— será desempeñado en lo sucesivo por jefes y oficiales pertenecientes al Cuerpo General de la Armada y a su Reserva Naval, dependiendo todos ellos del Ministerio de Marina, de tal forma que mientras aquellos desempeñen tales destinos el tiempo de permanencia en ellos se les contará a todos los efectos como servido en la plantilla del Cuerpo de procedencia.

Al amparo de esta normativa, los Comandantes y Ayudantes Militares de Marina, como titulares de una función delegada de aquel Ministerio de

Industria y Comercio, posteriormente de Transporte, Turismo y Comunicaciones, tenían, en síntesis y enunciadas sólo a modo ilustrativo, competencias tales como: conceder permisos de nuevas construcciones y transformaciones de buques y embarcaciones; autorizar el abanderamiento, matriculación y registro de buques y embarcaciones; informar sobre las líneas marítimas regulares, exteriores y de cabotaje; la navegación deportiva; el despacho de los buques que salen de puerto y la autorización de entrada en el mismo; la dirección de los movimientos portuarios; la organización y dirección de los servicios de practica en puertos; el control del transporte de mercancías peligrosas por vía marítima; la inscripción marítima y la expedición de títulos profesionales; el control de las tripulaciones de los buques y embarcaciones y, finalmente, el ejercicio de todas las competencias sobre la seguridad de buques en puertos.

Por su parte, la Sección de Celadores de Puerto y Pesca, regulada por la Ley 31/1964, de 29 de abril, e integrada en el Cuerpo de Suboficiales de la Armada, tenía encomendadas funciones como las de asegurar el orden en el tráfico interior de los puertos, la vigilancia de la zona marítima, buques y embarcaciones mercantes, velar por el cumplimiento de los Reglamentos y disposiciones que afecten a la seguridad y policía de los buques y sobre la pesca en las costas y, finalmente, cumplir y hacer cumplir cuantas órdenes dicten dentro de sus atribuciones las autoridades de quienes dependían.

Posteriormente, la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas Marítimas, antes anunciada, atribuyó al Ministerio de Marina, y con ello a los Comandantes y Ayudantes Militares de Marina, competencias en materia de vigilancia de costas y pesca, de los servicios semafóricos oficiales, de intervención de las obras en la zona marítimo-terrestre y puertos, así como en materia de salvamentos y auxilios marítimos.

En la actualidad, la realidad de los espacios marítimos, de sus conceptos, de su regulación y de su distribución competencial, ha sufrido una profunda transformación operada en base, esencialmente, al nacimiento y desarrollo del estado de las Autonomías, con un importante proceso de transferencias de competencias desde la Administración Central del Estado a las distintas Comunidades Autónomas, a una también profunda transformación del Derecho del Mar, que culminó en la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" aprobada el 30 de abril de 1982 en Montego Bay (Jamaica) y vigente en España desde el 14 de febrero de 1997, y, fundamentalmente, por una radical transferencia de

competencias antes en poder de la Armada, bien como propias bien por delegación, como se dijo, hacia una Administración civil marítima, que pretenderá organizar un espacio marítimo en el que vierten sus intereses y competencias diversos Departamentos Ministeriales al lado de las Comunidades Autónomas costeras y de los Municipios marítimos.

En este ámbito, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que derogó la anterior, constituye el primer instrumento normativo articulador de esa transferencia de competencias, en la que se plasma ya una concepción distinta de la regulación del dominio público marítimo-terrestre, si bien dedica su principal atención a la costa o litoral quedando fuera de su ámbito la regulación de los puertos de interés general, que, aún formando parte del dominio público citado, se regirá por su normativa específica en atención a la sustantividad de estas grandes obras públicas.

Sin embargo, y especialmente en relación directa con la cuestión que nos ocupa, es la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la que va a determinar la profunda transferencia competencial hacia una Administración civil marítima, tanto en el ámbito portuario como en el de la Marina Mercante, constituyendo, en efecto, la disposición más importante aprobada en España en el campo del Derecho Marítimo desde la promulgación del vigente Código de Comercio de 1885, si bien es necesario advertir no obstante que se trata de una Ley referida más a los aspectos públicos y administrativos que a los propios del Derecho Privado. Se trata efectivamente de la disposición que afecta más en profundidad y extensión a la organización administrativa marítima, que termina, entre otras cosas y como ha señalado la generalidad de la doctrina, con la presencia militar en los puertos y en la Marina Mercante mediante la creación de las denominadas Autoridades Portuarias y Capitanías Marítimas.

En concreto, las Entidades Autoridades Portuarias están coordinadas y controladas por el Ente Público Puertos del Estado, que viene a asumir así el papel de un "Holding" situado bajo la dependencia y directrices del Ministerio de Fomento. En este sentido, la Ley que comentamos asignará a las Autoridades Portuarias las competencias que hasta ese momento venían siendo ejercidas, en el ámbito portuario, por las Comandancias y Ayudantías Militares de Marina.

Por su parte, en el ámbito de la Marina Mercante, son directrices que informan la Ley: la delimitación de las competencias marítimas del Estado; la aproximación a los sistemas y legislaciones marítimas europeas; la

supresión de ciertas trabas administrativas existentes en el sector marítimo; la reorganización y modernización de la Administración marítima, con la creación de las Capitanías Marítimas como nuevos órganos periféricos, de carácter exclusivamente civil, y suponiendo con ello la cesación de la delegación de funciones marítimas civiles que venían ejerciendo los Comandantes y Ayudantes Militares de Marina y la definitiva separación de la gestión administrativa de la Marina Civil y de la Marina de Guerra; la creación de una sociedad estatal denominada "Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima"; y, finalmente, la regulación de la potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de la Marina Civil con derogación expresa de la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante.

En resumen, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, atribuye a las Autoridades Portuarias y a las Capitanías Marítimas la titularidad y el ejercicio de las competencias que, hasta su entrada en vigor, eran ejercitadas, en los ámbitos portuarios y de Marina Mercante, por los Comandantes y Ayudantes Militares de Marina.

Pues bien, las Capitanías Marítimas citadas se constituyen y crean en virtud del Real Decreto 1246/1995, de 14 de julio, pasando a estar vinculadas como órganos periféricos a la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Marina Mercante, y ejercen sus funciones respecto de la flota civil española y de las plataformas fijas y buques civiles extranjeros situados en aguas en la que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, concretándose estas funciones en el art. 88.3 de la Ley de Puertos y de Marina Mercante y en el art. 5 del Real Decreto que comentamos, de tal forma que, en definitiva y según la Disposición Adicional Primera de este último, las Comandancias y Ayudantías Militares de Marina cesan en el ejercicio de las funciones que en materia de Marina Mercante venían desempeñando, y pasan a ser desarrolladas por las Capitanías Marítimas. No obstante, la Disposición Transitoria Octava de la propia Ley vino a prever que la transferencia de los medios del Ministerio de Defensa, dedicados hasta entonces a las actividades de la marina mercante, al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes (hoy de Fomento), se realizaría de forma gradual, teniendo en cuenta las posibilidades presupuestarias, estableciéndose asimismo en la Disposición Transitoria Unica del Real Decreto 1246/1995 que, al objeto de optimizar la utilización de los recursos humanos y no provocar incrementos de gasto público, se procedería a concluir en el menor plazo posible el proceso de transferencias a que se refería la Disposición Transitoria Octava anterior.

Debe destacarse en este aspecto que ya la Comisión Interministerial, creada por el Gobierno el 30 de enero de 1985 para el estudio y reforma de los asuntos relativos a la Administración Marítima, había previsto la posibilidad de que en ese futuro proceso de transferencia de competencia se originara una falta de personal cualificado para el desempeño inmediato de las mismas, postulando para tal circunstancia dos soluciones: bien la creación por ley formal de un Cuerpo de titulados superiores de la Marina Mercante, bien la transformación del personal militar que venía desempeñando esas funciones en un Cuerpo civil. Ante estas opciones, la Ley 27/1992 adoptó la primera de ellas, creando en su art. 101 un Cuerpo especial facultativo de la Marina Civil, del grupo A, con adscripción al Ministerio de Fomento.

Pues bien, el tan repetido proceso de transferencias de competencias desde el Ministerio de Defensa al de Fomento, en materia de personal, se llevó a cabo, a instancia de la propia Dirección General de la Marina Mercante, a través de la asignación de determinados destinos de la organización periférica de la misma a oficiales y suboficiales de la Armada que hasta ese momento los venían desempeñando en su cualidad de personal militar, si bien ya no como encuadrados en la Armada sino en la situación administrativa de servicios especiales que se preveía en el art. 99 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, de Régimen del Personal Militar Profesional, solución ésta que fue aplicada al no disponerse de otro instrumento jurídico que permitiera otra fórmula distinta y conforme a la normativa vigente, y, fundamentalmente, porque la Administración Marítima no contaba con suficiente personal especializado en materia de Marina Civil, debiendo entenderse que con ello no se pretendió calificar como de interés para la Defensa —razón de ser de la situación de servicios especiales— determinados y concretos puestos de trabajo de la organización administrativa de la Marina Civil, sino de posibilitar estatutaria y normativamente una global cooperación que era necesario prestara el Ministerio de Defensa a aquella nueva organización.

En el momento actual la situación de servicios especiales aparece prevista en el art. 140 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, permitiendo que los militares pasen a dicha situación, según el apartado g) de su número 1, cuando sean autorizados por el Ministro de Defensa para “participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la defensa en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio de Defensa”. En aplicación de este precepto, mediante resolución de 19 de diciembre de 1999, el Ministro de Defensa

acordó declarar de interés para la defensa el programa específico de cooperación con la Dirección General de la Marina Mercante y su organización periférica a desarrollar por dicha Dirección General y con la duración correspondiente al proceso de transferencia de medios de este Ministerio al de Fomento, en aplicación de lo dispuesto en el art. 140.1.g) ya indicado y en la Disposición Transitoria Octava de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En definitiva, el breve repaso que se ha hecho del proceso legislativo que ha sufrido la organización administrativa y competencial de los espacios de nuestro litoral marítimo y, esencialmente, de la regulación de la Marina Mercante, debe servir, no sólo para confirmar la estrecha relación —por lo demás imperante en el resto de los países de nuestro entorno— entre la Marina de Guerra y la Marina Civil, por evidentes razones estratégicas al ser ésta auxiliar de la primera en situaciones de crisis o conflicto armado, así como por razones de política de defensa (Disposición Adicional Quinta de la Ley 27/1992), sino para fundamentar el deber constante de colaboración que ha de imperar entre una y otra, del que constituye una manifestación determinante el hecho de que un apreciable número de personal militar perteneciente a la Armada ocupe destinos o puestos de trabajo pertenecientes al sector de la Administración Marítima Civil, tanto en sus órganos centrales como en los periféricos, así como, finalmente, para justificar la instrumentación jurídica de cualquier otro ámbito de cooperación entre ambos que se considere adecuado para el cumplimiento de los fines de interés general en este sector.

Por último, resta señalar que si bien la ya citada Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante atribuye al Ministerio de Fomento la competencia en materia de auxilio, salvamento y remolques, hallazgos y extracciones marítimas, salvo los de material militar o que puedan afectar a la defensa que seguirá correspondiendo al Ministerio de este ramo (art. 86), es lo cierto que, aún el tiempo transcurrido desde que se promulgó dicha Ley, tales competencias continúan siendo ejercidas, en plenitud de su ámbito, por el Tribunal Marítimo Central y por los Juzgados Marítimos Permanentes, órganos integrados en la Armada y por personal de la misma, y que, con competencia en todo el territorio nacional, ejercen sus funciones al amparo y con los procedimientos establecidos en la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, reguladora de los Auxilios, Salvamentos, Remolques, Hallazgos y Extracciones Marítimas. Este mantenimiento competencial en el Ministerio de Defensa (Armada) aparece expresamente permitido en la Disposición Transitoria Décima de la propia Ley 27/1992,

de 24 de noviembre, en tanto se proceda a su desarrollo reglamentario en esta materia, sin que, al menos el que realiza el presente trabajo, se tenga constancia del actual estado de tramitación de dicho desarrollo reglamentario.

Pesca marítima

Como ocurrió con la organización y administración del espacio litoral y marítimo español y con la Marina Mercante, también hasta época reciente la presencia de la Armada en la organización y actividades de la pesca marítima era inmediata y decisiva, e igualmente lo era bien en virtud de competencias propias bien, en la mayoría de los casos, en virtud de competencias delegadas de los órganos titularmente competentes de la administración civil.

En efecto, la no tan antigua Ley 53/1982, de 13 de julio, sobre infracciones en materia de pesca marítima, cometidas tanto por buques extranjeros en aguas bajo jurisdicción española como por buques españoles, partía de una importante intervención de la Armada en materia de represión de las actividades pesqueras prohibidas por dicha Ley. Resultaba ciertamente sorprendente, quizá producto de la indefinición competencial que había en esta materia en la época, que la competencia sancionadora se atribuía al “Ministerio competente en materia de pesca marítima”, cuando, realmente, una parte importante de esa competencia sancionadora era ejercida por los Comandantes Militares de Marina, como delegados de la autoridad civil competente, de igual forma que las labores de inspección de las actividades de la pesca se atribuía asimismo a los buques de vigilancia, que en aquella época dependían también de la Armada. Venían tales atribuciones competenciales ya desde la Ley 168/1961, de 23 de diciembre, por la que se dotaba de potestad sancionadora en materia de pesca con las diferentes artes a los Comandantes Militares de Marina “en sus funciones delegadas” de la Subsecretaría de la Marina Mercante.

Por Real Decreto 141/1993, de 29 de enero, de Reestructuración de los Servicios Periféricos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se dispuso la transferencia gradual a este Ministerio de los medios del Ministerio de Defensa dedicados a las actividades de pesca marítima, a fin de que las funciones de los órganos periféricos en dicha materia pasaran a depender, a todos los efectos, del repetido Ministerio de Agri-

cultura, Pesca y Alimentación. Para la efectividad del citado traspaso competencial de funciones y de medios se creó el oportuno órgano de trabajo que culminó sus misiones cuando por Orden de 22 de Junio del mismo año 1993 las Direcciones Provinciales de aquel Ministerio asumieron el ejercicio de las funciones que en materia de pesca marítima venían siendo desarrolladas por las Comandancias y Ayudantías de Marina.

Hoy, la reciente Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, atribuye únicamente al Ministerio de Defensa la misión de informar previamente a la declaración de las zonas de protección pesquera que se prevén en dicha Ley cuando las mismas incidan sobre zonas declaradas de interés para la defensa nacional o zonas de seguridad de instalaciones militares.

En el apartado siguiente haremos referencia a los supuestos concretos de colaboración que en esta materia continúan vigentes entre la Armada y la Administración civil.

SUPUESTOS CONCRETOS DE COLABORACIÓN. SU INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA

Analizado el marco jurídico que en nuestro derecho positivo regula de una u otra forma las funciones no de defensa de las Fuerzas Armadas, tanto las propias y compartidas como las que pueden ser desarrolladas en colaboración con el resto del complejo organizativo de la Administración General del Estado, se impone ahora descender de ese plano y acercarnos a algunos de los supuestos concretos de colaboración que se realizan actualmente en el ámbito de actuación de cada Ejército y a los diversos instrumentos jurídicos en que se han normativizado esos supuestos.

Ejército de Tierra

En el Ejército de Tierra, muy implicado desde hace décadas en el apoyo a las autoridades civiles, pueden destacarse los siguientes instrumentos:

- *La Doctrina de Empleo de la Fuerza Terrestre, D01-001*, señala como misión del Ejército la de "colaborar con las autoridades civiles para hacer frente a casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga que desborden la capacidad de aquellos".

- *La Instrucción General 2/1998*, de enero de 1998, del Estado Mayor del Ejército, sobre Colaboraciones con las Autoridades Civiles, que tiene por objeto establecer unas normas de actuación para situaciones de normalidad, dirigida a los Mandos y Unidades, centros y organismos, a los que se solicite por las autoridades y organismos civiles colaboración o apoyo de medios militares. Según la propia Instrucción, en un afán del Ejército de Tierra de ir mas allá del mero campo de la Protección Civil, se considera que, aún en los casos en que no exista grave riesgo o calamidad pública, determinados medios militares pueden ser puestos a disposición de las autoridades civiles en provecho de la sociedad y coadyuvar de este modo también a un mejor conocimiento y a una mayor comprensión de la labor de las Fuerzas Armadas por la población. Se define la colaboración con las autoridades civiles como las acciones u operaciones que supongan la utilización de elementos militares (personal, medios o unidades) en beneficio directo o indirecto de la población, autoridades, organismos o entidades civiles, sean o no gubernamentales.

De acuerdo con la entidad de los elementos a emplear y la forma de ejecución, distingue la Instrucción entre: 1) "Operaciones de apoyo", definidas como todas aquellas identificadas con la protección física de las personas y bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en los que la seguridad y la vida de las personas puedan peligrar, y que suelen requerir el empleo de unidades completas. Se definen como "operaciones militares de carácter no bélico" y se establecen tres tipos: catástrofes naturales, incendios forestales, y otras situaciones de emergencia civil; 2) Y "acciones de cooperación", que incluyen todas aquellas acciones puntuales de cooperación, de carácter específico, limitadas tanto en medios como en tiempo y en espacio, y a las que no se puede dar el carácter de operación militar (de interés cultural, detección y desactivación de explosivos, protocolarias, etc.).

En la Instrucción que comentamos se regulan los criterios de actuación, los procedimientos de petición y aprobación de las colaboraciones, distinguiendo entre circunstancias ordinarias y urgentes, las operaciones de apoyo a las autoridades civiles, la financiación, las acciones de cooperación, etc.

- *El Plan General de Instrucción y Adiestramiento*, que señala que, como norma general, las operaciones de apoyo a las autoridades civiles serán prioritarias sobre las actividades de Instrucción y Adiestramiento.

- *El Plan para la Campaña de Contraincendios 2000*, que tiene como objetivo atender las solicitudes de las autoridades civiles para el empleo de los medios del Ejército de Tierra en la lucha contra incendios durante la campaña del año 2000.
- *El Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Junta de Galicia, para el empleo de unidades militares en la prevención de incendios forestales, suscrito el 28 de junio de 2000*, y dado a publicidad por Resolución 223/2000, de 4 de Septiembre de la Subsecretaría de Defensa (BOE 225). Por este Convenio el Ejército de Tierra, mediante las unidades ubicadas en la Región Militar Noroeste, dispondrá de un despliegue operativo que, sin menoscabo de sus actividades ordinarias de instrucción y adiestramiento, coadyuve a la prevención de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante una mera presencia disuasoria, sin actuación directa sobre las personas, acordándose los aspectos operativos de dicho despliegue conjuntamente por la Autoridad Militar y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia.

Armada

Como ámbitos específicos de colaboración pueden destacarse los siguientes:

- *Control del tráfico marítimo.*—La Ley 27 / 1992, de 24 de noviembre, de Puertos de Estado y de la Marina Mercante (art. 86.6) reserva al Ministerio de Fomento la ordenación y el control del tráfico marítimo en las aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, si bien añade seguidamente que tal competencia se ejercerá sin perjuicio de las que se atribuyan a otras autoridades y, específicamente, las que correspondan al Ministerio de Defensa para la salvaguardia de la soberanía nacional.

Para la debida y necesaria armonización de ambos ámbitos competenciales se suscribió por los Ministerios de Defensa y de Obras Públicas y Transportes (hoy Fomento) la Orden Comunicada de 30 de Junio de 1993, por la que se establece el marco de cooperación de los dos departamentos ministeriales en la dirección y control del tráfico marítimo, con el propósito de regular el intercambio de información necesaria para el desarrollo de tales cometidos de direc-

ción y control de dicho tráfico durante el tiempo de paz y de crisis o de guerra. En virtud de esta Orden, se crea en la Armada una organización de control naval de tráfico marítimo, de permanente actividad, cuya misión primordial será la de posibilitar el pase de una situación de paz a otra de crisis o guerra de forma inmediata, con continuidad y sin que exista alteración de su estructura, y que realizará, en tiempo de paz, funciones como, entre otras, el mantenimiento de un sistema de comunicaciones que permita alertar y dar instrucciones a los buques mercantes en la mar en caso de emergencia, así como mantener actualizada la información sobre movimientos del tráfico mercante mediante la utilización de los sistemas de información apropiados.

— *Investigación Hidrográfica y Oceanográfica de la Zona Económica Exclusiva Española.*—El desarrollo de la colaboración en esta materia se encuentra contemplado en el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Instituto Español de Oceanografía, formalizado el 25 de mayo de 1994, y cuyo propósito será el de establecer un programa conjunto de levantamientos hidrográficos, investigación oceanográfica y análisis de datos de la áreas comprendidas dentro de la Zona Económica Exclusiva Española, todo ello mediante la asistencia técnica recíproca, la participación en las campañas de investigación que se lleven a cabo dentro del Plan de Investigación de dicha zona, el intercambio de información y, finalmente, la creación de un Banco de Datos de la repetida Zona.

— *Pesca.*—Interesa destacar aquí el Acuerdo Conjunto de los Ministerios de Defensa y de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre inspección y vigilancia de las actividades de pesca marítima, suscrito el 24 de octubre de 1988. En virtud de este Acuerdo y con el fin de conciliar las necesidades de vigilancia de la pesca marítima con los medios y recursos disponibles, la Secretaría General de Pesca Marítima y la Armada elaborarán un Plan General Anual en el que se contemplen, de forma global, las actividades necesarias en la mar, definidas por el lugar, periodicidad, intensidad, etc.

Como consecuencia del mencionado Acuerdo, se han suscrito por los mismos Departamentos otros dos, sobre el mantenimiento y explotación de los Patrulleros de Vigilancia Pesquera “Chilreu” y “Alborán”, embarcaciones estas que, marinadas por la Armada, son las que, en unión de los patrulleros de la Armada propiamente dichos, desarrollan las misiones de vigilancia de pesca en los cala-

deros más frecuentados por la flota pesquera española, tanto en el Atlántico como en el Mediterráneo.

Las actividades a desarrollar por los buques de la Armada, de acuerdo con los Planes anuales suscritos, van desde la presencia habitual en los caladeros nacionales para disuadir a los infractores de las actividades que puedan ser detectadas sin necesidad de embarcar en los pesqueros (pesca en zona prohibida, utilización de explosivos), la inspección a bordo de pesqueros para comprobar el cumplimiento de la legislación pesquera, la adopción de medidas provisionales contempladas en la citada legislación ante una posible infracción, hasta, finalmente, la vigilancia y requerimiento de las actividades de la flota bonitera española para evitar conflictos con flotas de otros países que concurren en la misma zona. Para el desarrollo de las misiones descritas se prevé igualmente la realización por los mandos y dotaciones de los patrulleros de cursillos de información en materia de inspección pesquera.

Finalmente, será necesario recordar aquí, a fin de poner de relieve la especial trascendencia que tiene la presencia de los buques de la Armada en los caladeros de pesca internacionales y la necesidad por tanto de que dicha presencia cuente con un respaldo legal suficiente al menos en el marco jurídico interno, las misiones que fueron encomendadas a la Armada en el primer semestre del año 1995 en aguas de la denominada Zona de Regulación NAFO, parte de la cual se encuentra fuera de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas de Canadá, con motivo de los incidentes originados por los patrulleros canadienses en relación con la pesca del fletan, incidentes que se iniciaron con el apresamiento de un buque-congelador español el día 9 de marzo de 1995. Como consecuencia de dicho apresamiento y al objeto de prestar apoyo y protección a los pesqueros españoles, al tiempo que para colaborar con la Inspección internacional de los acuerdos de la NAFO, fueron enviados a aquella zona diversos patrulleros de altura de la Armada, que consiguieron evitar más apresamientos por parte de los patrulleros canadienses, en la mayoría de los casos mediante maniobras arriesgadas de interposición entre el buque canadiense y el español, y consiguiendo que los Inspectores de la Unión Europea certificaran la legalidad de las redes utilizadas por los buques españoles. Con motivo de estos eventos y a fin de poder intensificar la vigilancia de la pesca, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación transfirió a la Armada, como antes se dijo, el patrullero

“Alborán”, el 8 de enero de 1997, y se extendieron las funciones de vigilancia e inspección de pesca a la citada zona de regulación de la NAFO en el marco de las medidas de conservación y control de dicha organización.

- Por último, no pueden olvidarse las diversas funciones de colaboración, *de carácter científico, cultural y técnico*, que se contemplan en las disposiciones normativas (Reales Decretos 326/1976, 3853/1970 y 1308/1992, respectivamente) reguladores del Instituto de Historia y Cultura Naval, del Instituto Hidrográfico de la Armada y del Instituto y Observatorio de la Armada.

Ejército del Aire

En el ámbito de actuación del Ejército del Aire señalaremos dos instrumentos de colaboración con la autoridad civil, formulados en las siguientes materias.

- *Incendios forestales.*—La colaboración entre el Ministerio de Defensa y el de Medio Ambiente en las tareas de extinción de incendios forestales con medios aéreos se encuentra planificada en el Convenio de Cooperación suscrito por ambos Departamentos en febrero de 1998 para la utilización conjunta de las aeronaves operadas por el 43 Grupo de las Fuerzas Aéreas. En virtud de este Convenio el Ejército del Aire asume el compromiso de afectar, de modo permanente, las aeronaves del indicado 43 Grupo, u otras que en el futuro puedan adquirirse con cargo al presupuesto de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, a la extinción de incendios forestales, si bien y con carácter secundario tales aeronaves participaran igualmente en el apoyo de misiones del Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo.

En el indicado texto se regulan los procedimientos operativos, logísticos y económico-financieros de las actuaciones de colaboración en la extinción de incendios forestales.

- *Salvamento de vidas humanas en la mar y la lucha contra la contaminación marina.*—Diversos Convenios Internacionales, como el de Ginebra de 29 de abril de 1958, sobre Alta Mar, el de Hamburgo de 1979, sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, y, en especial, el Convenio Internacional sobre Seguridad de la Vida Humana en la Mar, de 1 de noviembre de 1974, imponen a los Gobiernos contratantes la obligación de adoptar las medidas necesarias para la efi-

caz vigilancia de costas y el salvamento de personas que se hallen en peligro en la mar, así como la cooperación entre las distintas organizaciones de búsqueda y salvamento, el intercambio de información correspondiente a los medios de que dispongan y el establecimiento de una organización eficaz a tal fin.

En nuestro Derecho positivo, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 atribuye al Ministerio de Fomento (art. 86) la competencia genérica en la materia relativa a la seguridad de la vida en la mar y de la navegación, creando a tal efecto una entidad de derecho público denominada "Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima" (SASEMAR). No obstante, el Ejército del Aire, por medio del Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo es, como al principio se vio, en virtud de los Convenios Internacionales suscritos por España en el marco de la Convención de Chicago, el responsable principal en la localización y rescate de las tripulaciones de aeronaves accidentadas dentro del espacio aéreo español o áreas de responsabilidad española, tanto pertenecientes a las Fuerzas Armadas como a cualquier otra. De igual forma, la Armada, por el ámbito propio en que desarrolla su acción, realiza asimismo misiones de salvamento marítimo.

Pues bien, las relaciones del Ejército del Aire y de la Armada con el Ministerio de Fomento (SASEMAR) se concretó en el Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación Marítima, desarrollado en el Convenio de Colaboración suscrito el 20 de mayo de 1992, y en un documento adicional en el que se contienen las normas y procedimientos operativos, de 5 de junio de 1995. Permite este Convenio a la citada Sociedad Estatal solicitar de la Armada y del Ejército del Aire los medios que precise, tanto aéreos como navales, para las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo y de lucha contra la contaminación marina, así como para informar al Instituto Hidrográfico de la Armada para que éste pueda emitir avisos a los navegantes.

Sin embargo, el Convenio de 1992, del que hablamos, fue denunciado por el Ministro de Defensa el 9 de julio de 1999, con efectos de 10 de enero de 2000, con motivo del elevado número de misiones y horas de vuelo que el Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo ha realizado en beneficio de aquella Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo sin recibir contraprestación económica alguna que sufrague los costes ocasionados, dejándose constancia en la denuncia, no obstante, de que las unidades del Ejército del Aire

continuarán prestando apoyo en aquellas circunstancias de grave riesgo para la vida humana y cuando la indicada Sociedad no disponga de los medios necesarios para afrontar tales situaciones. Como consecuencia de esta denuncia se están realizando los trabajos necesarios para la formulación de un nuevo Convenio de Cooperación, sin que se tenga constancia, en el momento de escribirse estas notas, del estado de tales trabajos.

- Finalizaremos este epígrafe aludiendo a la *excepción que al régimen general de incompatibilidades del personal militar se establece en el Real Decreto 3447/2000, de 22 de diciembre*, que viene a declarar susceptible de compatibilidad la que pueda solicitar el personal militar en situación de reserva, con la condición de tripulante o técnico de mantenimiento de aeronaves, para el desempeño de una actividad en el sector público que se desarrolle en campañas y durante temporadas limitadas y esté relacionada con la utilización de medios aéreos civiles integrados en los planes de prevención y en los dispositivos de actuación con motivo de situaciones de emergencia o catástrofes de cualquier naturaleza y, en concreto, de la lucha contra incendios forestales, protección civil, operaciones de salvamento y socorrismo o de observación y patrullaje. Tiene pues por objeto esta disposición facilitar la contratación por organismos y entidades del sector público de tripulantes y técnicos de mantenimiento de aeronaves de las Fuerzas Armadas en situación de reserva, a fin de que, por su especial preparación y capacidad, aporten tales cualidades en las operaciones de los medios aéreos que son utilizados con ocasión de aquellas circunstancias extraordinarias.

CONCLUSIONES. PERSPECTIVAS DE UNA PREVISIÓN NORMATIVA ESPECÍFICA Y UNITARIA

Planteamiento

Hemos intentado a lo largo de esta exposición dejar constancia de la gran dispersión normativa en la que de una u otra manera aparece prevista y contemplada la posible intervención de las Fuerzas Armadas para colaborar con la autoridad civil, así como comprobar que, a pesar de los principales pronunciamientos legales, no siempre esa colaboración se desarrolla exclusivamente en el ámbito de las circunstancias de grave

riesgo o catástrofe. También hemos podido ver que, no obstante, la generalidad de los textos normativos que han sido citados se limitan a la invocación genérica de esa posible intervención cuando se estime necesaria por las autoridades civiles, sin más previsión posterior que la simple remisión a lo que se establezca en la Ley para tales supuestos.

Hemos podido constatar igualmente que ni siquiera la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1980 contiene unas directrices genéricas sobre la forma en que las Fuerzas Armadas puedan colaborar con las autoridades civiles, limitándose por el contrario a preverla solamente en las circunstancias extraordinarias que define y únicamente en “la forma que establezca la Ley”, siendo por otra parte sorprendente que, después, la Ley de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio de 1981, no prevea expresamente la intervención de las Fuerzas Armadas más que en el supuesto más extremo, y con las consecuencias igualmente más extremas, como es el estado de sitio.

También se ha podido ver una cierta indeterminación a la hora de definir y delimitar las competencias propias, no exclusivamente de defensa, de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, así como un auténtico alejamiento entre las funciones de ejercicio y control de la soberanía que el Legislador ha hecho entre el Ejército del Aire, al que considera titular del control del espacio aéreo español, y la Armada respecto de la que guarda silencio en este aspecto, concediéndole por el contrario competencias que asumen más bien el carácter de residuales.

Hemos visto, finalmente, como un Convenio de cooperación concreto ha tenido que ser denunciado por el Ministerio de Defensa como consecuencia de la falta de retribución económica de los servicios prestados por las unidades del Ejército del Aire por parte del ente administrativo legalmente titular de la competencia en la materia de auxilio y salvamento marítimo, para evitar así las graves consecuencias que la falta de contraprestación económica y la consiguiente dedicación del presupuesto propio a fines no específicos del Ejército del Aire pudieran originar en la operatividad militar de dicho Ejército y en la preparación y adiestramiento de sus unidades.

En definitiva, podemos atrevernos a concluir señalando que esa dispersa y fragmentaria normativa de colaboración, la indeterminación y silencios de la misma, la diversa naturaleza de los supuestos en que se requiere o se necesita la participación de las Fuerzas Armadas, la heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia que pueden plan-

tearse, la aparición constante de nuevos riesgos derivados de la evolución de la propia sociedad industrial, la necesidad de hacer frente de una forma organizada a las amenazas naturales o provocadas, tanto nacionales como internacionales, y, en fin, el mayor acercamiento entre la administración civil y la militar y el mejor conocimiento y entendimiento entre las autoridades de una y otra en prevención de actuaciones conjuntas, todo ello unido a la progresiva disminución del volumen de los Ejércitos, que obliga a una planificación más detallada y a una coordinación más eficaz con el resto de las autoridades administrativas, todo ello, decimos, aconseja y justifica, a nuestro juicio, la promulgación de una norma con rango de Ley que venga a prever, normalizar y regular las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, tanto propias como en colaboración con las autoridades civiles, y tanto en circunstancias ordinarias como en las extraordinarias.

De esta forma, con un texto legal como el que propugnamos, las Fuerzas Armadas, como supuestos a citar a simple modo de ejemplo, hubieran actuado dentro de un suficiente marco legal cuando hubo de desplazar varios patrulleros de la Armada para prestar apoyo y protección a los pesqueros españoles que fueron acosados y perseguidos por los patrulleros canadienses en los incidentes relacionados con la pesca del fletan, o dispongan de un mejor amparo normativo cuando unidades del Ejército de Tierra tienen que participar en las labores de colaboración en la impermeabilización de la frontera española de Ceuta.

Un nuevo marco legal específico

Utilizando, por acertado y enteramente adecuado, el razonamiento expresamente plasmado en el Real Decreto 1125/1976, de 8 de abril, antes estudiado, se trataría, en definitiva, de *“establecer unas normas generales que regulen con uniformidad, para todos los casos, la forma de organizar y llevar a cabo aquella colaboración”* entre las Fuerzas Armadas y el resto del complejo organizativo de la Administración del Estado.

En cuanto a las diferentes opciones que pueden plantearse, si modificando alguna o algunas de las normas jurídicas preexistentes para introducir en ellas esta nueva previsión legal, o si dictando una ley autónoma e independiente para regularla, nos decantamos por esta última opción. Efectivamente, frente a la posibilidad de modificar, por ejemplo, la Ley Orgánica 6/1981, sobre criterios básicos de la Defensa Nacional y de la

Organización Militar, creemos mas conveniente la redacción de una ley autónoma, para separar así lo que son la definición y organización de la Defensa Nacional y las misiones que integran el ámbito competencial específico de los Ejércitos, tipificado constitucionalmente, de lo que constituirían unas funciones de carácter no de defensa por un lado y subsidiario de otros ámbitos competenciales ajenos a las Fuerzas Armadas en cuanto tales, por otro.

Por iguales motivos tampoco creemos que esta materia deba estar regulada en una ley que, al mismo tiempo, contuviera el régimen jurídico de la Defensa Civil.

En cuanto a su contenido y sin ningún animo de rigurosidad, tanto técnica como dogmática, sino simplemente como planteamiento de un punto de partida sobre el que trabajar y, aun desde esta perspectiva, como una sencilla propuesta personal, entendemos que la ley que regule las funciones no estrictamente de defensa de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, tendría que contemplar, al menos, los siguientes apartados:

- Una definición y delimitación de los ámbitos competenciales propios, aunque no estrictamente de defensa militar, de las Fuerzas Armadas en relación con los espacios territoriales, marítimos y aéreos sobre los que España ejerce soberanía o algún tipo de jurisdicción, como depositarias del aseguramiento y garantía de la seguridad de nuestro territorio, de los españoles y de los intereses generales.
- Una segunda parte, de carácter general y dogmática, en la que se contendría la declaración genérica del deber de colaboración que las Fuerzas Armadas tienen con el resto de la Administración Pública, derivado de los principios constitucionales de eficacia y coordinación en la actuación administrativa como servidora de los intereses generales.
- Una referencia, siquiera también de carácter genérico, a la regulación de la participación de las Fuerzas Armadas en territorios extranjeros, en operaciones de paz, en situaciones de crisis o en circunstancias catastróficas, de acuerdo con los diversos tratados y convenios internacionales de los que España sea parte. En este aspecto, se hace aconsejable la necesaria armonización entre las disposiciones que contenga y el marco normativo recogido en el Derecho Internacional Público, mediante la utilización de la terminología jurídica empleada en el ámbito de las Naciones Unidas, al objeto de evitar así interpretaciones no deseadas o no acordes con

la costumbre internacional, así como para permitir incluir en un futuro aquellas situaciones que respondan a los nuevos valores que la comunidad internacional considere integrados en el concepto de paz y seguridad internacionales.

- Una regulación normativa referida a la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles en circunstancias ordinarias y de normalidad, para supuestos específicos y concretos, en cualquier ámbito de actuación.

Respondería éste capítulo a los distintos supuestos de colaboración concreta que hemos ido viendo a lo largo de esta exposición, como son las llevadas a cabo en materia de seguridad ciudadana, en la persecución y represión de diversas infracciones desarrolladas en los espacios marítimos, en materia de pesca, tráfico marítimo, impermeabilización de fronteras, inmigración ilegal, salvamento de vidas humanas en el mar, etc.

Contendría igualmente la referencia a los distintos mecanismos normativos en los que, de conformidad con las disposiciones administrativas generales (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), se instrumentarían los acuerdos de cooperación, al objeto de establecer las autoridades intervinientes, la modalidad concreta de colaboración, la delimitación específica de la participación de las unidades militares, la naturaleza de dicha participación, etc.

- Esenciales serían las previsiones que la Ley tenga en materia de colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles en materia de Protección Civil, al ser este, como hemos visto, el ámbito de actuación en que la participación de las Fuerzas Armadas adquiere su mayor dimensión.

Debería contener la Ley que proponemos una precisa previsión normativa que permita la supresión de los numerosos problemas que actualmente dificultan el desarrollo de la debida eficacia en la colaboración entre autoridades civiles y militares, como son el desconocimiento recíproco de las autoridades competentes, al concurrir además en esta materia los campos competenciales estatales y autonómicos; el desconocimiento por las autoridades civiles de los procedimientos y mecanismos para requerir la intervención de las Fuerzas Armadas; la falta en el seno de la propia Institución Militar de una conciencia clara del deber legal de colaboración con el resto de las administraciones públicas; las dificultades existentes para identificar la cadena de mando establecida por la autoridad civil; la necesidad no solo de establecer un planeamiento mili-

tar de Protección Civil, conectado a las previsiones de los propios planes civiles de Protección Civil, sino de proceder a su actualización periódica y al desarrollo de ensayos, tanto de unidades como de cuadros de mando; o, finalmente, la necesidad de unificar criterios y procedimientos de actuación entre los tres Ejércitos.

- Tan importante como lo anterior sería la previsión y regulación de los procedimientos de compensación de gastos, con la necesidad de la instrucción de los correspondientes expedientes administrativos de gastos derivados de la intervención de las unidades militares, así como del abono por la autoridad civil correspondiente de tales gastos.
- La definición de la dependencia de las unidades militares que intervengan en las operaciones de sus mandos militares, así como de la responsabilidad de las Fuerzas Armadas, limitada exclusivamente a su campo de actuación y en lo que no resulte necesario para la consecución de los objetivos perseguidos.
- Pudiera contener asimismo la ley que pretendemos una referencia a la exigencia de una mínima formación que sobre estas materias deben recibir los miembros de las Fuerzas Armadas, especialmente el personal de Tropa y Marinería Profesional, para conseguir así mayores garantías de eficacia en situaciones de emergencia, al tiempo que se les posibilita una capacitación para el desarrollo de determinadas actividades una vez dejen de prestar servicio en las Fuerzas Armadas.
- La ley deberá dejar constancia clara de que cualquier actuación de los miembros de las Fuerzas Armadas en esta materia sea considerada como propio acto de servicio.
- Finalmente, también deberá contener la ley, aún de forma genérica, una previsión referida a la colaboración de la Administración Militar con la Civil en materia cultural, sanitaria, de investigación y desarrollo, científico, y otras de análoga naturaleza. En estas materias, igualmente deberán instrumentalizarse los acuerdos de colaboración en aquellos mecanismos normativos que se prevén en las disposiciones administrativas generales.

En todos los casos, y para concluir, el texto legal que propugnamos deberá dejar claro que la actuación de las Fuerzas Armadas en colaboración con la autoridad civil, cualquiera que sea el ámbito en el que se desarrolle, responderá a los siguientes presupuestos definidores de los caracteres de aquella actuación:

- *Subsidiariedad*.—La cooperación lo será en caso de necesidad y a requerimiento expreso de las autoridades civiles competentes para aquellos casos en que los medios o el personal civil no sean suficientes o capaces para hacer frente al suceso o emergencia.
- *Obligatoriedad*.—Las autoridades militares prestarán la colaboración solicitada, a no ser que haya motivos excepcionales que lo impidan, los cuales serán expuestos a la autoridad civil solicitante.
- *Dirección*.—Las misiones de las Fuerzas Armadas serán asignadas por la autoridad civil competente, si bien las unidades militares recibirán las instrucciones y ordenes exclusivamente de sus mandos naturales, a través de la cadena militar establecida.
- *Prioridad*.—Como norma general, las operaciones de apoyo a las autoridades civiles tendrán carácter prioritario sobre las de instrucción y adiestramiento.
- *Excepcionalidad*.—La actuación de las unidades militares tendrán carácter excepcional, procediéndose a su repliegue una vez finalizada su misión, sin que, en ningún caso, puedan asignarse medios o unidades concretas de forma específica o permanente a una autoridad civil o a un plan civil de emergencia, o, en general, a cualquier ámbito de actuación ajeno a los propios de las Fuerzas Armadas.
- *Responsabilidad*.—La responsabilidad por los daños y perjuicios que puedan ocasionarse corresponderá a la autoridad civil competente en el ámbito de actuación en que se desarrolle la colaboración, respondiendo únicamente el Ministerio de Defensa de aquellos daños ocasionados por las unidades militares que no fueran necesarios para la consecución de los fines de la colaboración.

No obstante lo dicho, debe insistirse en que las propuestas que se han formulado son estrictamente personales y no pretenden otra cosa que servir de un simple punto de partida si en algún momento se decide el planteamiento de una posibilidad normativa unitaria de la materia tratada.

BIBLIOGRAFÍA

- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. *“Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas”* (Estudios sobre la Constitución Española. 1991).
- DE HERAS DURÁN, JOSÉ MANUEL, GONZÁLEZ BARRAL, JUAN CARLOS Y DEL VAL ESTEBAN, FERNANDO. *“Régimen Jurídico de la presencia de la Armada en*

la Administración civil marítima" (II Jornadas del Grupo Español de la Sociedad Internacional de Derecho Militar y de Derecho de la Guerra. 1999).

DE HERAS DURÁN, JOSÉ MANUEL. *"Perspectivas de una legislación que regule las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz"* (III Jornadas sobre asesoramiento jurídico en el ámbito de la Defensa. 2000).

ALVAREZ-MALDONADO MUELA, RICARDO. *"Crónica de la Armada 1939-1997"*.

ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO (DIVISIÓN DE OPERACIONES). *"Seminario Operaciones en apoyo a Autoridades Civiles. Toledo, 1999"*.

ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO (DIVISIÓN DE OPERACIONES). *"Colaboración Fuerzas Armadas y Protección Civil. Madrid, Abril 2000"*.

ASESORÍA JURÍDICA GENERAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA. Archivos.