

«SOCIEDAD CIVIL Y FUERZAS ARMADAS»

PONENCIA PRESENTADA POR EL GRUPO ESPAÑOL
EN EL XII CONGRESO DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL
DE DERECHO MILITAR Y DERECHO DE LA GUERRA.
BRUSELAS, MAYO, 1991.

1. APOYO MILITAR A LA SOCIEDAD CIVIL

1.1. EN TIEMPO DE PAZ

1.1.1. *Describese la competencia atribuída en su país a las Fuerzas Armadas en asuntos que no sean materia propia de la defensa nacional, tales como:*

— asistencia en general

**Comandante Auditor
Juan M. García Labajo**

Existe explícitamente formulado en el Ordenamiento Jurídico español, con el carácter de norma positiva, un deber genérico de apoyo militar a la sociedad civil. En efecto, la Ley 85/1978 de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, que constituyen la «regla moral de la Institución Militar» (art. 1º), contemplan dicho deber genérico de apoyo, el cual se formula doblemente como principio de actuación de la Institución Militar en su conjunto (art. 22) y como obligación impuesta *ex lege* a la persona de cada militar en concreto (art. 193), si bien en este último caso de manera más limitada y referida únicamente a los casos de catástrofe o calamidad pública:

- Artículo 22: «La ejemplaridad debe presidir la actuación de la Institución Militar, que constituirá, entre las del Estado, modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias.»

— Artículo 193: «En caso de catástrofe o calamidad pública el militar, salvo que tenga orden superior en contra, debe prestar su ayuda, poniendo todo su empeño en atenuar los daños y socorrer a los afectados.»

Por su parte, en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar, se otorga legalmente a la Fuerzas Armadas la consiguiente potestad de actuación en sectores distintos a la propia defensa militar, con la finalidad, precisamente, de hacer viable el cumplimiento de aquel deber genérico de apoyo a la sociedad civil.

— Artículo 22.1: «Las Fuerzas Armadas, 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.»

La forma o procedimiento de actuación de las Fuerzas Armadas en estas misiones de apoyo a la sociedad civil en tiempo de paz viene regulada de un modo general en el Decreto 1125/76, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades civiles con las gubernativas en estados de normalidad y de excepción, dictado bajo la reflexión, que se expresa en el Preámbulo, de que:

«de hecho, cuando se ha producido alguna anomalía grave de carácter colectivo, ha surgido espontáneamente, como era de esperar, la cooperación entre autoridades militares y gubernativas; pero 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».

Tales normas generales responden a los siguientes principios:

a) *Subsidiariedad*

Las unidades militares cooperarán, únicamente, en caso de necesidad y a requerimiento expreso de las autoridades civiles.

b) *Conducto reglamentario*

Las peticiones de apoyo o colaboración que formulen estas últimas se canalizarán a través del Ministerio del Interior, a fin de que éste lo recabe del Ministro de Defensa.

Sólo en el caso de imposibilidad de que se lleven a efecto dichas comunicaciones, podrán las autoridades civiles recabar directamente de las autoridades militares correspondientes la colaboración de unidades militares. Tan pronto como sea posible, las autoridades civiles y militares darán cuenta a sus superiores de las de decisiones adoptadas.

c) *Comunicaciones escritas*

Las relaciones entre las autoridades civiles y militares se efectuarán por escrito; o verbalmente, si la urgencia del caso lo exige, pero debiendo confirmarse por escrito en el plazo más breve posible.

d) *Interés del Servicio*

Tales peticiones de colaboración o apoyo serán atendidas, a no ser que haya motivos excepcionales que lo impidan, los cuales deberán ser expuestos a las autoridades civiles.

e) *Universalidad*

La cooperación de las unidades militares consistirá en el desempeño y prestación de cualesquiera servicios públicos que puedan encomendárseles.

f) *Autonomía en la ejecución*

Las autoridades militares serán responsables de la ejecución de las misiones asignadas a las unidades militares que en cada caso intervengan, las cuales actuarán en todo caso encuadradas y dirigidas por su mandos naturales.

Tales principios generales rectores de la actividad de apoyo de las Fuerzas Armadas a la sociedad civil en tiempo de paz se reproducen luego en el concreto sector de colaboración de la Institución Militar en materia de protección civil (ats. 2º.3 y 16 f) de la Ley 2/85, de 21 de enero, de Protección Civil y 10 del Real Decreto 1378/85, de 1 agosto, que se analizarán más abajo, en otro apartado del cuestionario).

Por último, hay que reseñar que en el artículo 153 del Código Penal Militar, promulgado por la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, se tipifica como especie delictiva perteneciente a la categoría de los llamados «delitos contra los deberes del Servicio» el delito de denegación de auxilio a las autoridades civiles, que constituye la protección penal del deber de colaboración o apoyo antes reseñado:

— Artículo 153: «El militar que, en el ejercicio de sus funciones, fuere requerido por autoridad competente para la realización de cualquier servicio público en los que puede exigirse legalmente la cooperación de las Fuerzas Armadas, y no prestare la que estuviese a su alcance, sin desatender sus deberes preferentes, será castigado con la pena de cuatro meses a cuatro años de prisión.»

— **asistencia en caso de desórdenes y de tensiones de orden interno (p. ej. tumultos)**

**Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto**

El artículo 116 de la Constitución española de 1978 se refiere a los estados de alarma, excepción y sitio, estableciendo que serán regulados por una Ley Orgánica. Este precepto ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, cuyo artículo 1 dispone que procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

El estado de alarma puede ser declarado por el Gobierno cuando se produzca alguna alteración grave de la normalidad, tal como catástrofes, calamidades o desgracias públicas (terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud), paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Cuando la Autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales (artículo 9º).

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 or-

den público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.

El artículo 22 de la Ley Orgánica 6/1980 dispone que las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la Autoridad Civil, podrá 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.

El artículo 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil establece que la competencia en materia de protección civil (que comprende la prevención de las situaciones de grave riesgo y la protección y socorro de personas y bienes) corresponde a la Administración Civil del Estado, y, en los términos establecidos en la ley, a las restantes Administraciones públicas. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de protección civil.

Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen. La colaboración de las Fuerzas Armadas, que actuarán, en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos militares, deberá solicitarse de la autoridad militar que corresponda.

El Decreto 1125/1976, de 8 de abril, regula la colaboración de las Autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción y el Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo, establece normas sobre coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica.

Según la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, profundamente modificada por la Constitución española, el Gobierno, todas las Autoridades de la nación y sus agentes velarán por la conservación del orden público, encontrándose comprendidos entre los actos contrarios al mismo los desórdenes tensiones interiores o tumultos (arts. 1º y 2º). El Ministro del Interior, para la conservación y restauración del orden público, ejerce el mando superior de las Fuerzas de Seguridad del Estado (art. 10 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

En caso de necesidad, la Autoridad competente en materia de orden público puede solicitar por conducto reglamentario la cooperación de Unidades militares para desempeñar los servicios públicos que se les encomiende, siempre bajo el mando de sus Jefes naturales.

— prestación de suministros y servicios esenciales durante huelgas

Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara

Si bien la vigente Ley 50/1969, de 26 de abril, de Movilización Nacional, prevé dentro de los supuestos de movilización de empresas la militarización de las mismas y de su personal, dicha previsión legal no puede hoy entenderse referida estrictamente al supuesto de prestación de suministros y servicios esenciales por las Fuerzas Armadas durante huelgas. La militarización de la empresa y de sus trabajadores en huelga resultaría en este caso posiblemente inconstitucional.

Por ello, la única previsión normativa de nuestro Ordenamiento hay que buscarla a este respecto en el artículo 4º.2 de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, el cual preceptúa:

«En caso de necesidad, puede solicitar (el Ministro de la Gobernación —hoy del Interior—) por conducto reglamentario la cooperación de Unidades militares para desempeñar los servicios públicos que se les encomienden, siempre bajo el mando de sus Jefes naturales.»

— asistencia humanitaria en caso de calamidades

Teniente Coronel Auditor
José M. Gordillo Alvarez-Valdés

La Ley 2/85, de 21 de enero, sobre Protección Civil, contempla la colaboración de las Fuerzas Armadas, a solicitud de las Autoridades competentes, en las labores de protección civil en tiempo de paz, y siempre que la gravedad de la situación de emergencia lo exija, cualquiera que fuere la situación de riesgo, catástrofe o calamidad que se hubiere producido.

En tales supuestos la colaboración de las Unidades militares se llevará siempre a cabo bajo la dirección de sus mandos naturales. Las actuaciones encomendadas a las FAS, serán en todo caso las contempladas en el Real Decreto 1378/85, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, prestando tareas de rescate y salvamento, asistencia sanitaria a las víctimas, atención social a los damnificados, rehabilitación inmediata de los servicios públicos perjudicados, etc..., dependiendo de la naturaleza de la

situación de emergencia originada, y en atención a las misiones y actividades que se correspondan con la especialización funcional que tengan atribuidas las Unidades militares cuya colaboración se hubiere requerido.

En el Real Decreto citado —art. 10— se recoge igualmente que la colaboración de las FAS en la prevención y control de dichas situaciones de emergencias, será solicitada por el Ministro del Interior al de Defensa, pudiendo la Autoridad local recabar directamente de las Autoridades militares la prestación de la colaboración, cuando las circunstancias no admitieran demora alguna en la actuación, o no hubiere posibilidad de comunicación con el Gobierno Civil o con el Ministerio del Interior.

En cualquier caso, se contempla la colaboración de las FAS como extraordinaria, y sólo para aquellos supuestos en que la gravedad de la situación de emergencia así lo exija.

Por último, hay que señalar que esta colaboración de las FAS para intervenir en situaciones de calamidad, también podrá requerirse en los supuestos de declaración del estado de alarma, por catástrofes, calamidades o desgracias públicas, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, sobre estados de alarma, excepción o sitio; de la misma manera que se recogía en el Decreto 1125/76, de 8 de abril, sobre colaboración de las Autoridades militares en estados de normalidad y excepción.

— cooperación con los servicios de protección civil

**Teniente Coronel Auditor
José M. Gordillo Alvarez-Valdés**

En España ya se contemplaba la colaboración humanitaria de las Fuerzas Armadas, en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar.

Posteriormente se promulgó la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, en la que se señala que, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas a solicitud de las Autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se le asignen, y actuando en todo caso tales Unidades militares encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales.

En la misma Ley se contempla la creación de una Red de Alarma Nacional, coordinada con los Organos correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población que pudiera resultar afectada por una emergencia.

A través de tal colaboración, las Fuerzas Armadas vienen prestando amplio apoyo a los Organismos de protección civil en todo tipo de emergencias, tales como incendios, salvamentos, sequías, inundaciones, etc.

A tales efectos, por el Ministerio de Defensa se han suscrito diversos acuerdos con otros Departamentos Ministeriales al objeto de determinar en cada caso la correspondiente colaboración. Así, con el Ministerio de Industria y Energía (27-12-85), sobre intercambio de información y tecnología, con el de Trabajo y Seguridad Social (9-1987), para el rescate y socorro marítimo, con el de Agricultura, Pesca y Alimentación (4-6-88), para la prevención y lucha contra incendios forestales, etc.

— protección del medio ambiente

**Teniente Coronel Auditor
Antonio Mozo Seoane**

Conviene distinguir un doble orden de competencias, según se trate de tareas de mera colaboración o de competencias propias de la organización militar.

A. Colaboración de las FAS con las Autoridades civiles

La relación de las FAS con las actuaciones sectoriales en la materia tiene ya una cierta tradición, que se ha ido afirmando y desarrollando con el tiempo.

Así la Ley 81/1968, de 6 de diciembre, sobre incendios forestales, prevé en su artículo 13 la colaboración de las FAS, a petición de las Autoridades civiles competentes (Gobernadores Civiles), en la extinción de incendios cuyas proporciones lo requieran. La actuación militar se llevará a cabo siempre «bajo el mando de sus Jefes naturales» y con derecho a ser «resarcidas de los gastos producidos».

Por Real Decreto 2265/1982, de 27 de agosto, se establecen las bases generales de colaboración entre el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), como organismo con competencias específicas en este ámbito y el Ministerio de Defensa en orden a la utilización racional de los recursos naturales en las instalaciones y centros afectos a fines militares, y para la defensa y restauración del medio ambiente hasta donde sea compatible con dichos fines.

Algunas realizaciones concretas fruto de esta colaboración se expondrán más abajo, en el apartado correspondiente (1.1.3).

B. Funciones específicas de la organización militar relacionadas con la protección ambiental

El Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, establece como una de las funciones específicas de la Dirección General de Infraestructura de la Defensa (DIGENIN):

«Dirigir la ordenación territorial de la infraestructura del Ministerio de Defensa, velando por la protección ambiental» (art. 10. Dos. 5).

A partir de esta función —y otras con ella concordantes— se han concentrado las misiones encomendadas a los distintos órganos operativos. Tales misiones son:

- Promover la Protección Ambiental en el ámbito de la infraestructura de la Defensa.
- Promover la aplicación de las técnicas de prevención y de acción curativa de contaminantes ambientales en Bases, Centros e Instalaciones.
- Realizar estudios y evaluaciones de impacto ambiental, aplicados a las actividades y proyectos de obras de infraestructura y servicios de la Defensa.
- Mantener relación con los diferentes Organismos nacionales y extranjeros, dedicados a la protección ambiental, y representar a la DIGENIN en las comisiones que afecten al ámbito de su competencia.
- Potenciar e impulsar en el Laboratorio de Ingenieros del Ejército (LIE), la adquisición de medios y técnicas específicas para el control de la contaminación ambiental.
- Promover, en colaboración con el LIE, la aplicación de las técnicas de prevención y de acción curativa de contaminantes ambientales en Bases, Acuartelamientos, Centros, Instalaciones y Dependencias de la Defensa.

— protección de bienes culturales

General Auditor
Miguel Sáenz Sagasetta de Ilúrdoz

A. *Datos históricos*

En tiempo de paz, la intervención de las Fuerzas Armadas españolas en actividades de protección de bienes culturales se ha limitado a casos muy determinados de catástrofe o calamidad pública (incendio de Santander de 1941, inundaciones de Valencia de los años cincuenta, etc.). Debe subrayarse la importancia de la actuación de la Guardia Civil, Instituto jerarquizado de naturaleza militar que, sin embargo, depende del Ministerio del Interior cuando desarrolla, en tiempo de paz, este tipo de actividades.

B. *Legislación*

a) Fuerzas Armadas

La Constitución Española de 1978, en su artículo 8º.1, dice:

«1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Sólo en un sentido muy amplio cabría entender que dentro de la expresión «defender su integridad territorial» se encuentra comprendida, como misión de las Fuerzas Armadas, la protección de bienes culturales.

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, reformada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, repite en su artículo 23.1, casi literalmente, el mencionado texto constitucional:

«1. Las Fuerzas Armadas tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Su artículo 26.1 declara:

«1. Las obligaciones, normas de conducta, deberes y derechos específicos de los miembros de las Fuerzas Armadas, así como el régimen de vida y disciplina de las unidades, se determinan en las Reales Ordenanzas, regla moral de la institución militar.»

En consecuencia, es en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Ley 85/1978, de 28 de diciembre, donde deben encontrarse las normas para la actuación de las Fuerzas Armadas en esta esfera, y resultan especialmente pertinentes sus artículos 22 y 193. El artículo 22 dice así:

«La ejemplaridad debe presidir la actuación de la Institución Militar, que constituirá, entre las del Estado, modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias.»

El artículo 193 añade:

«En caso de catástrofe o calamidad pública el militar, salvo que tenga orden superior en contra, debe prestar su ayuda, poniendo todo su empeño en atenuar los daños y socorrer a los afectados.»

El Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, por el que se determina la estructura básica del Ministerio de Defensa, dispone que corresponde en particular a la Dirección General de Política de Defensa, entre otras funciones, la de «gestionar la participación ministerial y coordinar la de los demás Departamentos en la defensa civil» (art. 4.2.6). Dentro de dicha Dirección General hay una Subdirección General de Defensa Civil (art. 4.4.3.).

La Ley fundamental en materia de protección de bienes culturales es la 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Su artículo 2, después de declarar en su párrafo 1 que la competencia en materia del Estado y, en los términos establecidos por la propia Ley, a las restantes Administraciones públicas, y de establecer la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, agrega:

«2. Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen.»

3. 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.»

Según el artículo 16. f) de la misma Ley, y sin perjuicio de la dirección y coordinación que incumben al Gobierno (art. 15.1), es el Ministro del Interior quien ostenta la superior autoridad en esta materia y a él corresponde «disponer, con carácter general, la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar del Ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas». Son de interés a este respecto los Derechos 1.125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las Autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción, y 692/1981, de 27 de marzo, sobre coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica.

b) Guardia Civil

El artículo 104 de la Constitución española declara, en su párrafo 1, que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, y tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Dentro de ésta puede considerarse incluida también la protección de los bienes culturales. Su párrafo 2 dice que «una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

Esa Ley Orgánica es la 2/1986, de 13 de marzo. En su artículo 9.b) se especifica que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están integrados, además de por el Cuerpo Nacional de Policía, por:

«b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden...».

Entre las funciones que, con carácter general, asigna dicha Ley Orgánica a las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentran la de «... asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa» (art. 11.1.b), «vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran» (art. 11.1.c) y «colaborar con los

Servicios de Protección Civil en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil» (art. 11.1.i)».

La Ley sobre Protección Civil dice, en la última parte de su artículo 2.1, que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen». Como ya se ha visto, el artículo 16 f) de esa Ley señala que corresponde al Ministro del Interior disponer la intervención de dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

— operaciones de la ONU sobre mantenimiento de la paz

Coronel Auditor
Juan G. Martínez Micó
(Diciembre 1990)

La participación de Militares españoles en misiones de mantenimiento de la paz patrocinadas por Naciones Unidas se enmarca dentro de la nueva etapa iniciada por el Gobierno español con el Decálogo enunciado en 1984 por su Presidente y cuya vertiente fundamental es coadyuvar a los procesos pacificadores.

España ha participado en las siguientes misiones:

A. Misión de las Naciones Unidas para la verificación de Angola (UNAVEM)

La primera vez que España decidió participar en misiones de la ONU fue con motivo de la creación de la Misión de las Naciones Unidas para la verificación de Angola (UNAVEM).

El 17 de diciembre de 1988 el Secretario General de la ONU recibió cartas de los Representantes Permanentes de Angola y Cuba ante dicha Organización, en las cuales se expresaba la intención de los dos países de firmar, el 22 del mismo mes, un acuerdo bilateral para garantizar el redespiegue al norte y la retirada del territorio de Angola de las tropas cubanas, que en número de 50.000, se encontraban desplegadas en ese país. Todo ello como consecuencia de que Sudáfrica había aceptado formalmente aceptar la resolución 435 del Consejo de Seguridad, relativa a garantizar elecciones libres en Namibia tras los acuerdos de Brazzaville.

Para verificar este redespiegue y la retirada total de los cubanos de Angola, ambos países solicitaron al Secretario General la constitución de una Misión de Observadores de la ONU que lo garantizara.

El Consejo de Seguridad decidió aprobar y aprobó, con la resolución nº 626, la propuesta del Secretario General en este sentido constituyendo el Grupo de Observadores de Naciones Unidas para la verificación de la retirada Cubana (UNAVEM).

UNAVEM comenzó a funcionar oficialmente el 1 de abril de 1989, si bien, con anterioridad (3 de enero 89), emprendieron la marcha a Luanda los primeros observadores del Ejército español, que se unieron a un grupo avanzado de UNAVEM para verificar la retirada de un primer contingente cubano que, como medida de buena voluntad, partió de Angola antes de la fecha oficial de inicio de la operación. La duración prevista de la misma es de 27 meses a partir del 1 de abril de 1989.

Al mando del General brasileño Pericles Gómeserreira, hay en este momento 60 observadores militares de NN.UU. aunque inicialmente fueron 70 y 35 miembros civiles del staff, de los cuales 20 son internacionales.

La participación española consiste en cuatro Jefes y dos Capitanes. La duración aproximada de cada relevo es de 10 meses.

B. Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para la transición de Namibia (UNTAG)

Esta operación de Naciones Unidas —ya finalizada— tuvo como misión: Apoyar el proceso de independencia de Namibia, desde la situación inicial bajo administración sudafricana hasta las elecciones.

El objeto de las elecciones fue constituir una Asamblea Constituyente de la que saldrán las leyes fundamentales del país.

El proceso para las elecciones se rigió por las directrices del Administrador General del territorio Sr. LOUIS PIEENAR (sudafricano).

UNTAG comenzó el 14 de abril de 1989. Tuvo una duración aproximada de un año.

En un principio el Contingente de UNTAG iba a estar compuesto de 7.500 personas. Debido a la falta de acuerdo para su financiación, se decidió reducir el número a 4.600 con objeto de disminuir los costes financieros. Posteriormente, y por necesidades operativas, se incrementó el número inicial con policías civiles hasta 5.500 en total. El Jefe del Contingente fue el Tte. General indio PREM CHAND.

España contribuyó a este contingente con un destacamento de 8T. 12, Aviocares, 85 hombres y un T-10 Hércules para apoyo (este último hacia la estafeta Madrid-Windhoek). La misión del contingente español fue de apoyo logístico a las otras Unidades de las Naciones Unidas desplegadas por este territorio africano. Realizaron actividades de apoyo, traslado de personal militar y civil, evacuación de enfermos y heridos y transporte de material y equipos.

La misión de proporcionar apoyo logístico a las unidades de la Operación UNTAG tuvo que afrontar el reto de trasladar a más de 7.000 Kms. —distancia que separa a España de Namibia— todo el equipo necesario para mantener durante un año los Aviocares españoles que sirvieron de transporte al contingente militar de las Naciones Unidas.

El contingente español fue efectuando relevos de personal cada cuatro meses aproximadamente.

C. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas de Centroamérica (ONUCA)

El Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA) nació de la voluntad de los presidentes de Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras de buscar un mecanismo de seguridad que pacificara la región, azotada desde hace más de dos décadas por guerras civiles y violencia.

Esta voluntad pacificadora se plasmó por primera vez el 7 de agosto de 1987 con la firma por parte de los cinco presidentes centroamericanos del llamado Acuerdo de Esquipulas II, que posteriormente fue ratificado y ampliado por otras declaraciones conjuntas como la de Costa del Sol, Tela, San Isidro Coronado, Montelimar y más recientemente de Toncontín.

Las negociaciones entre los distintos gobiernos y los principales grupos de insurgentes que operan en la zona —el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) salvadoreño y los «contras» nicaragüenses— concluyeron con un plan en el que debían participar como garantes de la paz la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas.

El plan contempla la creación de tres grupos: el nombrado ONUCA; la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), cuya misión fundamentalmente era la desmovilización, reunificación y repatriación de los antisandinistas; y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas, encargada de vigilar el proceso electoral en Nicaragua (ONUVE) que supervisó la limpieza y democratización de las elecciones nicaragüenses del febrero pasado.

Según la Resolución número 644 aprobada el 7 de noviembre de 1989 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el mandato de ONUCA con-

siste en: «1) Verificar el cese de la ayuda exterior a las fuerzas irregulares y los movimientos insurreccionales, y 2) Verificar la no utilización del territorio de un Estado para agredir a otros Estados.»

El 27 de marzo de 1990, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad ampliar el mandato de ONUCA para que participe también en la «desmovilización voluntaria» y recogida de armas de los «contras» nicaragüenses.

Por Resolución nº 675 de 1990 se decide prorrogar el mandato de la ONUCA por un nuevo período de seis meses, hasta el 7 de mayo de 1991.

A petición del Secretario General de la ONU, el peruano Javier Pérez de Cuéllar, a propuesta del Gobierno español y con el consenso de los presidentes centroamericanos, el 1 de diciembre de 1989 fue nombrado Jefe de ONUCA el General de División español Agustín Quesada Gómez.

En condiciones de pleno despliegue, ONUCA estará integrado por 260 observadores militares, más la tripulación aérea y personal de apoyo, una unidad naval que operaría principalmente en el golfo de Fonseca y el río San Juan. La ampliación del mandato del Grupo de Observadores aumentó sus efectivos con un batallón procedente del Ejército de Tierra de Venezuela de cerca de 800 soldados. En el terreno civil, ONUCA contará con 14 funcionarios médicos, 104 funcionarios internacionales de las Naciones Unidas y otros 82 empleados civiles locales.

España ha contribuido en las cuatro primeras fases con el General Jefe y 58 Observadores Militares, de los cuales seis se desplazaron a Haití para verificar el proceso electoral.

D. Organización de Naciones Unidas para la verificación de las elecciones de Haití (ONUVEH)

El Gobierno español envió en noviembre de 1990 un grupo de 9 Jefes y Oficiales del Ejército de Tierra para que se integrasen en el contingente de Naciones Unidas que ha de verificar el correcto desarrollo de las elecciones generales, que han de celebrarse en Haití el 16 de diciembre. Es la cuarta misión de pacificación de la ONU en la que han intervenido militares españoles, después de haber actuado en Namibia, Angola y Centroamérica.

Los militares enviados a Haití para formar parte de ONUVEH son seis capitanes y tres comandantes.

Tres de los nueve militares que se han integrado en las fuerzas «cascos azules» de la ONU en Haití se encontraban en la actualidad en Angola, donde

participaban en UNAVEM, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola, encargada de supervisar la retirada de las tropas cubanas en Angola.

Los otros seis militares formaban parte de ONUCA, el contingente de Naciones Unidas para Centroamérica.

Se trata, pues, de personal experto, que se integrará en un contingente formado también por militares de Francia y Canadá.

Como en el caso de Angola, el papel de los militares es ejercer de observadores, por lo que no van armados. Su objetivo es verificar que no se producen irregularidades ni en el proceso preelectoral.

E. Conflicto en el Golfo Pérsico: Invasión de Kuwait por Irak

En cumplimiento de las resoluciones 661 y 665 del consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras la invasión de Kuwait por Irak y en defensa de los buques mercantes españoles, el Gobierno español decidió situar una flotilla compuesta por una fragata y dos corbetas en las aguas del Estrecho de Ormuz, en el mar de Omán, y en el Estrecho de Bad-el-Manded en el sur del mar Rojo.

Desde que la Oficina de Información Diplomática exigió «la inmediata retirada de las tropas iraquíes», el mismo día en que se conoció la invasión de Kuwait, hasta que España concretó el envío de buques, la postura del Gobierno español se ha mantenido firme en dos directrices: la solidaridad con las decisiones de la ONU y de la Unión europea Occidental (UEO), como miembro de ambos organismos internacionales, y el reconocimiento de la soberanía de los Estados árabes para intentar hallar una solución pacífica a la crisis del Golfo Pérsico.

A resultas del Gabinete de Crisis que se reunió el 8 de agosto, se constituyó una comisión encargada de coordinar las medidas precisas para el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU y las coincidentes de la Comunidad Europea, en favor del embargo de la venta de armas y de las importaciones de petróleo de Kuwait a Irak y de la congelación total de activos de los dos países, entre otras.

Asimismo, el Gobierno español, autorizó a EE.UU. el uso de las bases de Torrejón, Zaragoza, Morón y Rota, como puente para el traslado de sus efectivos militares al Golfo Pérsico, en cumplimiento del convenio de Defensa y Cooperación que los dos países firmaron en 1988. El día 20 de agosto, el Gobierno acordó ofrecer a la UEO el envío de tres buques al Golfo Pérsico —con un sentido más político y testimonial que militar— propuesta que hizo pública en la reunión que se celebró en París el martes 21. Tras la reunión, los Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa indicaron que el en-

vío de los buques constituía una misión de paz, «como contribución a la estabilidad regional tras la petición de países árabes amigos».

El miércoles 22, el Ministro de Defensa firmó una directiva por la que una fragata y dos corbetas se desplazaban al Golfo. La presencia española —según el Ministerio de Defensa— está motivada por la decisión de colaborar en las resoluciones de las Naciones Unidas. Los buques españoles participan en una operación que se debe considerar en el marco del mantenimiento de la paz internacional. El mando de estos buques —puntualizó su titular— será ejercido en todo momento por nuestra Armada, y «sólo harán uso de la fuerza en caso de legítima defensa».

— control del tráfico aéreo

Coroneles Auditores
Martín Bravo Navarro
Javier Aparicio Gallego
Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos

A tenor de lo dispuesto en el art. 2º.1. del Real Decreto Ley 12/78, de 27 de abril, por el que se fijaron y delimitaron las facultades correspondientes en materia de aviación a los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones, corresponde al Ministerio de Defensa asegurar la soberanía del espacio aéreo, situado sobre el territorio español y su mar territorial y a dicho efecto se le atribuye el control de la circulación aérea y la vigilancia del espacio aéreo en el de soberanía nacional. Sin embargo, y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo siguiente del mismo artículo, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por delegación del Ejército del Aire, quien ejercerá en tiempos de paz el control de la circulación aérea general en los espacios aéreos señalados al efecto, salvo casos de emergencia o cuando circunstancias especiales aconsejen que dicho control sea ejercido por el Ejército del Aire, a juicio del Gobierno.

El criterio recogido en la disposición citada, refleja el que ya se mantenía en la Orden 1954/77, de 30 de junio, del hoy desaparecido Ministerio del Aire, y por la que se reguló el ejercicio del control de la circulación aérea, distribuyéndolo entre el Mando Aéreo de Combate de la Fuerza Aérea y el Servicio Nacional de Control de la Circulación Aérea.

El Mando Aéreo de Combate ejercerá, según dicha Orden, el control de toda la circulación aérea en tiempo de guerra y cuando circunstancias especiales lo aconsejen, a cuyo fin quedará subordinado a dicho Mando, en todos los aspectos operativos, el Servicio Nacional de Control de la Circulación Aérea. En tiempo de paz, el Mando Aéreo de Combate ejercerá el control operativo militar y de los vuelos de la Defensa Aérea, mientras que el Servicio Nacional de Control de la Circulación Aérea, dependiente entonces de la Subsecretaría de Aviación Civil, que se hallaba integrada en el Ministerio del Aire, y hoy de la Dirección General de Aviación Civil, del Ministerio de Transportes, ha de ejercer el control de la circulación aérea general, por delegación y sin perjuicio de proporcionar al Mando Aéreo de Combate cuanta información sea necesaria para tener conocimiento de la situación aérea.

El Servicio Nacional de Control de la Circulación Aérea, creado por Decreto 2500/60, de 29 de diciembre, ejerce su cometido en las regiones de información de vuelo y en las Aéreas de Control, así como en las Zonas de Control y en las de Aeródromo que correspondan a los Aeropuertos Nacionales, según se dispone en el artículo 2º del citado Decreto, en el que asimismo se establece que, en cambio, el control de la Zona de Aeródromo en las Bases Aéreas y, en su caso, el de Aproximación, quedará a cargo del mando de la Base con personal y medios del Ejército del Aire.

Como especialidad se establecía en la misma disposición que en aquellos aeródromos donde coincidan un Aeropuerto civil y una Base Aérea, el control de la Zona de Aeródromo y, en su caso, el de Aproximación, habría de ser ejercido por el Servicio Nacional de Control de la Circulación Aérea, criterio que ha sido modificado recientemente por el Real Decreto 693/90, de 18 de mayo, en el sentido de que en estos aeródromos en que se produzca la indicada coincidencia, si bien el parecer general se hará por el Servicio de Control de la Circulación Aérea, en los casos en que el número de operaciones militares sea mayor que el de movimiento de la circulación aérea general, el control se efectuará con personal y medios del Ejército del Aire.

Consecuencia de lo expuesto es que en el momento presente, y en contestación a la cuestión concreta a que se responde, podamos afirmar que en tiempo de paz el Ejército del Aire, integrante de las Fuerzas Armadas Españolas, tiene competencia para ejercer el control operativo militar y de los vuelos de la Defensa Aérea, así como el control de la zona de Aeródromo y en su caso el de aproximación en los aeródromos donde coincidan un aeropuerto y una Base aérea cuando el número de operaciones militares sea mayor que el de movimientos de la circulación aérea general.

— **ayuda en la recolección de las cosechas**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

Nada hay previsto concretamente sobre esta materia en el Ordenamiento jurídico español. No obstante debemos de tener en cuenta que la falta de recogida de determinada cosecha, con las consecuencias que ello conlleva — pérdida de la producción, ruina de explotaciones agrarias, despido de trabajadores agrícolas y de los demás empleos indirectamente dependientes de ella (empresa de envasado, transporte, comercialización, etc.)—, supone generalmente un problema de carácter privado, que sin perjuicio de la trascendencia que en un determinado ámbito geográfico o social pueda adquirir, no trascenderá en una necesidad de carácter público.

Cuando por el impacto económico o social, pérdidas que la misma ocasionare, etc, la recolección de cosechas se convirtiere en una Necesidad Pública, ningún obstáculo habría, para que conforme a lo establecido en el artículo 22 de la L.O. 6/80, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Fuerzas Armadas, así como en el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, se empleasen los medios humanos y materiales de las Fuerzas Armadas para satisfacer la Necesidad Pública surgida.

— **jurisdicción ejercida con respecto a los civiles**

**Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto**

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/1987, de la competencia y organización de la Jurisdicción militar, en tiempos de paz y en materia penal, esta Jurisdicción es competente para conocer de los delitos comprendidos en el Código Penal Militar y de los cometidos durante la vigencia del estado de sitio que se determinen en su declaración. Sobre los civiles y en tiempo de paz no se ejerce ningún otro tipo de jurisdicción, salvo que se trate de civiles que, con cualquier asimilación militar, presten servicio al ser movilizados o militarizados por decisión del Gobierno (artículo 8º.5 del Código Penal Militar en relación con el artículo 18 de la Ley 50/1969, Básica de movilización Nacional), en los supuestos en que las necesidades de la defensa nacional o situaciones excepcionales lo exijan.

Conforme a los preceptos del Código Penal Militar (Ley Orgánica 13/1985), sólo pueden cometer un delito militar, en tiempo de paz, los civiles en los ca-

Los siguientes: allanamiento de dependencia militar, delitos contra centinela, negativa a cumplir el servicio militar, incitación, apología, auxilio o encubrimiento del abandono de destino o residencia y deserción, delitos contra la Administración de la justicia Militar y receptación de efectos militares.

Otra cosa es la jurisdicción administrativa, integrada por las facultades de la Administración Militar y ajena a las competencias del Poder Judicial, que el Ministerio de Defensa puede ejercer en relación con el régimen estatutario de los funcionarios civiles que prestan sus servicios en el ámbito de este Departamento o las atribuciones del mismo en la relación laboral del personal civil no funcionario de los establecimientos militares. En ambos casos los conflictos con la Administración Militar se resuelven en vía judicial ante la Jurisdicción ordinaria de los órdenes contencioso-administrativo o laboral.

— protección de la soberanía costera

**Teniente Coronel Auditor
Agustín Corrales Elizondo**

La normativa en la materia está contenida en la Ley de Costas 22/88, de 28 de julio, desarrollada por el Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre.

En particular, el artículo 206 del Reglamento establece que las funciones de la Administración del Estado en el mar territorial, aguas interiores, etc., en materia de defensa se ejercerán por los Departamentos y Organismos que tuvieran encomendada dicha misión a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

En ese orden, el antiguo Reglamento de costas, que debe considerarse aludido por la expresada remisión normativa, señalaba en su artículo 23 que la vigilancia de costas se efectúa por Unidades de la Armada, completando los artículos siguientes el ejercicio de competencia por parte de la Marina de Guerra, no condicionada a distinción alguna del espacio marítimo (art. 26), lo que lleva a hablar al precepto de «zona de su jurisdicción».

Con carácter específico, el artículo 26.2 puntualiza que la Armada «velará por el cumplimiento de los Convenios Internacionales, así como por el mantenimiento de la paz, seguridad y orden y poder respecto a la soberanía nacional.

Al margen de lo expuesto, la legislación española ha regulado en su Derecho interno el mar territorial en la Ley de 1977, siguiendo en todo caso el contenido de la conferencia de Ginebra sobre Derecho del mar de 1958, similar en este punto, como en otros, a la Convención de Jamaica sobre Derecho del mar.

En el mismo sentido, de acuerdo con la citada normativa internacional uniforme, los buques de guerra españoles ejercerán sus atribuciones como tales en materia de soberanía en la zona continua y en alta mar.

**Comandante Auditor
Juan M. García Labajo**

La competencia de las Fuerzas Armadas en esta materia se encuentra limitada a la rendición de honores de Ordenanza, en los casos que se dirán luego. Mas, de una manera general, no corresponde a aquéllas la organización y gestión de los asuntos de protocolo, encomendada legalmente en España un órgano «ad hoc»: la Jefatura de Protocolo del Estado.

A las Fuerzas Armadas compete en esta materia de protocolo, según lo antes dicho, la rendición de honores de Ordenanza en los actos o ceremonias oficiales, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de Honores Militares, aprobado por Real Decreto 834/84, de 11 de abril (Anexo II).

Desde este punto de vista que estamos considerando, de apoyo militar a la sociedad civil, cabe decir que la rendición de honores militares está prevista, aparte de a los Jefes de Estados Mayor y otros Oficiales Generales:

1. *A.S.M. El Rey*

A la llegada y salida del territorio nacional o a la llegada a una población del territorio nacional distinta de su residencia habitual, y en los actos oficiales de carácter militar o civil.

2. *A.S.M. la Reina*

Cuando presida algún acto oficial y en las despedidas o recepciones de sus viajes oficiales al extranjero.

3. *A.S.A.R. el Príncipe de Asturias*

En sus viajes y visitas oficiales, salvo orden expresa en contra.

4. *A.SS.AA.RR. los Infantes de España*

Cuando presidan actos oficiales.

5. *A las Autoridades Civiles españolas*

En diversos supuestos, que varían según los casos y personas, entre los que se cuentan:

- El Presidente del Gobierno
- El Presidente del Congreso de los Diputados y el del Senado
- El Presidente del Tribunal Constitucional
- El Presidente del Consejo General del Poder Judicial
- Los Vicepresidentes del Gobierno
- Los Ministros del Gobierno, en especial el de Defensa

6. *A las Autoridades extranjeras*

En visita oficial a España o cuando visiten buques de la Armada Española la surtos en puerto de su nación, se rendirán honores:

- A los Jefes de Estado
- A los Presidentes de Gobierno
- A los Ministros de Defensa
- A los Oficiales Generales de los Ejércitos

7. *A los Jefes de Representación Diplomática y Consular*

Tanto al personal diplomático español, cuando visite por primera vez un buque de la Armada española atracado o fondeado en aguas del país en que esté acreditado, como a los Embajadores extranjeros acreditados en España, en los actos de presentación de cartas credenciales y otros supuestos.

Por otra parte hay que añadir que, igualmente, las Fuerzas Armadas rendirán honores fúnebres, en señal de respeto y homenaje, a los restos mortales de las personas que a continuación se enumeran —haciendo abstracción siempre del propio personal de las FAS—, salvo que hubieren renunciado expresamente a este derecho:

- A SS.MM. el Rey y la Reina y a SS.AA.RR. el Príncipe de Asturias y los Infantes de España.
- A los Presidentes del Gobierno, del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.
- A los Vicepresidentes del Gobierno y al Ministro de Defensa.

1.1.2. *¿Las Fuerzas Armadas están exentas de la legislación generalmente aplicable en las materias de tráfico terrestre, marítimo y aéreo y de protección del medio ambiente o de los acuerdos sobre ordenación del territorio?*

— **tráfico terrestre**

**General Auditor
Jesús Valenciano Almoyna**

La regulación del «transporte terrestre» lo constituye la reciente Ley núm. 16/1987, de 30 de julio (B.O.E. núm. 182, de 31 de julio), disposición que realiza una derogación expresa de todas las normas con rango de Ley formales reguladoras del transporte por carretera y por ferrocarril.

Como prevé el preámbulo de dicha Ley, ésta establece «un punto cero en la regulación del transporte terrestre» (sic), disponiendo su ordenación y estableciendo normas de general aplicación a la totalidad de los modos de transporte terrestre, sin perjuicio de la específica regulación que también hace del transporte por carretera y por ferrocarril.

Así pues, el transporte terrestre, bien por carretera, bien por ferrocarril, aparece regulado actualmente por la Ley núm. 16/87.

Sentado lo anterior, el ámbito de aplicación de la citada ley (título Preliminar, Capítulo Primero) abarca a las FAS, al no existir excepción expresa en contrario sentido.

Además, del contenido de los «principios generales», a que alude su Capítulo II del Título Preliminar, se desprende nuevamente aquella afección.

Conclusión.—Las FAS están sujetas a la vigente legislación aplicable de materia de tráfico terrestre.

— **tráfico marítimo**

**Teniente Coronel Auditor
Agustín Corrales Elizondo**

No existen exclusiones sobre la obligatoriedad de cumplimiento escrupuloso por los buques de la Armada de todas las disposiciones relativas a la protección del Medio Ambiente.

Es más, en la actual estructura de las Comandancias de Marina, a cuyo frente se encuentra todavía personal de la Armada, corresponde a las mismas, en su condición de representantes en las provincias marítimas de la Dirección

General de la Marina Mercante, la coordinación de las labores de lucha contra las mareas negras, naufragios o vertidos que ocasionen contaminación o daños ecológicos.

En las citadas actividades corresponde a la Marina de Guerra la lucha directa contra los expresados fenómenos y circunstancias y la labor de coordinación de otras embarcaciones, además del auxilio y de las competencias privativas del Instituto Hidrográfico que depende asimismo de la Armada.

— tráfico aéreo

Coroneles Auditores
Martín Bravo Navarro
Javier Aparicio Gallego
Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos

La Ley 48/60, de 21 de julio, sobre navegación Aérea, establece en su artículo 5º que su contenido se aplicará a la Navegación Aérea Militar cuando se disponga expresamente, y la disposición final 5ª de dicha Ley, al establecer cuales son los artículos de aplicación a la navegación aérea militar, además de los que cita, señala que también se aplicarán a dicha navegación aérea todos aquellos otros que en particular así lo dispongan y, entre éstos, el artículo 144 señala que las disposiciones de policía de la circulación aérea y disciplina de vuelo obligan a todas las aeronaves, civiles y militares, sin distinción de categoría o clase, debiendo significase que el artículo 142 de la misma Ley establece que la policía de la circulación aérea abarcará el cumplimiento de cuantos reglamentos, disposiciones y normas permanentes o eventuales tiendan a conseguir una rápida, segura y ordenada circulación de las aeronaves tanto en vuelo como en tierra, debiéndose considerar incluida la circulación aérea en el amplio marco del concepto jurídico legal recogido en este precepto.

En consecuencia, y como respuesta al punto 1.1.2., puede afirmarse que las aeronaves militares en tiempo de paz están sujetas a la legislación aplicable en materia de tráfico aéreo, si bien dicho tráfico, según ya se ha indicado con anterioridad, estará controlado por los servicios propios del Ejército del Aire, con la excepción de los aeródromos de utilización conjunta por una Base Aérea y un Aeropuerto civil en los que sea mayor el número de operaciones de la aviación general que el de la aviación militar.

— protección del medio ambiente y ordenación del territorio

**Teniente Coronel Auditor
Antonio Mozo Seoane**

A. Sujeción de las FAS a la legislación general sobre medio ambiente.

El artículo 45 de la Constitución española de 1978 encomienda a los poderes públicos la defensa y regeneración del medio ambiente.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, dictada en desarrollo del citado precepto constitucional, impone a todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de «velar por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico» (art. 2º.3).

En este sentido, la Ley establece la obligatoriedad y ejecutividad de los Planes de Ordenamiento de los Recursos Naturales, que constituyen «un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos» (art. 5º.2.).

En consecuencia, las obligaciones y límites derivados de esa legislación vinculan a la Administración Militar, que además de velar por la protección ambiental de las instalaciones y terrenos afectados a los fines militares, habrá de adecuar su planeamiento de infraestructura a las exigencias medioambientales, analizando el impacto sobre su entorno.

B. Fuerzas Armadas y Ordenación del Territorio.

En el ordenamiento español no existe una norma general o básica sobre ordenación del territorio. Las únicas previsiones legales sobre esta materia son, por tanto, las contenidas en la vigente legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana, Texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril y los reglamentos de desarrollo. Concretamente, las dos figuras legales directamente relacionadas con la ordenación territorial son el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación: instrumentos de planeamiento que, sin embargo, carecen de virtualidad al no haber sido elaborados en la práctica.

Los citados Planes Directores Territoriales habrían de contener, entre sus determinaciones «el señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público» (art. 8º.2 b) de la Ley del Suelo). Al no haberse redactado estos Planes, queda sólo como aplicable la legislación sectorial.

Esa legislación específica está hoy constituida por la Ley 8/1975, de 12 de marzo, sobre zona e instalaciones de interés para la defensa nacional y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, normas que regulan tres tipos de espacios, «Zonas de interés para la defensa nacional», «Zonas de seguridad de instalaciones militares o civiles declaradas de interés militar» y «zonas de acceso restringido a la propiedad», cuya declaración y constitución generan una serie de concretas prohibiciones y limitaciones a la propiedad privada.

Sin embargo, la falta de una auténtica ordenación del territorio suscita frecuentes problemas de aplicación de esta legislación y, particularmente, de coordinación con las competencias y actuaciones de otras Autoridades administrativas (sobre todo, de ámbito autonómico o regional y local).

La única «ordenación integral» hoy por hoy existente tanto en el plano jurídico-positivo como en el real, en España, es la urbanística. Pues bien, la citada Ley del Suelo de 1976 determina la obligatoriedad, para los particulares y para la Administración, de las disposiciones contenidas en ella y en los correspondientes instrumentos de ordenación urbana, debiendo integrarse en el planeamiento de esta naturaleza el planeamiento sectorial de la competencia específica de los distintos Departamentos ministeriales (art. 57).

De todo ello se deduce que, en principio, el planeamiento de infraestructuras militares debe adecuarse al urbanístico, por el carácter integral o integrador y, por consiguiente, prevalente de éste, como reiteradamente ha declarado la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, existe alguna excepción legal a esta estricta sujeción, significadamente en caso de «obras que afecten directamente a la defensa nacional» (art. 180.3 de la Ley del Suelo).

Con el fin de coordinar la gestión del patrimonio inmobiliario militar con la ordenación urbana, así como para adecuar a ésta el despliegue territorial de los Ejércitos, el Ministerio de Defensa ha establecido una organización «ad hoc», de carácter temporal, mediante la creación de un Organismo Autónomo denominado Gerencia de Infraestructura de la Defensa (Ley 28/1984, de 31 de julio y Real Decreto 2698/1985, de 27 de diciembre), cuya misión es, en este sentido, colaborar con las Administraciones Públi-

cas competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio (comunidades Autónomas y Ayuntamientos) «para que el desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico se coordine con los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas» (art. 2º de la Ley 28/1984). A tal efecto, la Gerencia está facultada para proponer modificaciones a los Planes Generales de Ordenación Urbana, redactar y proponer Planes Parciales o Especiales, Estudios de Detalle, celebrar Convenios con las Entidades competentes, etc., todo ello con el asesoramiento técnico de los órganos de la Administración Central del Estado que tienen competencia específica en la materia.

1.1.3. *Describase en particular la legislación aplicable en materia de medio ambiente, así como la concreta acción de las Fuerzas Armadas en este campo:*

— **Vigilancia aérea**

Coroneles Auditores
Martín Bravo Navarro
Javier Aparicio Gallego
Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos

Las Fuerzas Armadas Españolas y en concreto el Ejército del Aire, están obligadas al cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente, y en concreto, desde el punto de vista del Derecho Interno, de la Orden de 26 de mayo de 1976, sobre Protección y Prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves y de la Ley 31/1977, de 1 de abril, sobre aplicación de Sanciones en casos de Contaminación Marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves; normas internas, que aplican las disposiciones convencionales internacionales contenidas en el Convenio sobre Prevención de la Contaminación Marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves, de 15 de febrero de 1972, ratificado por España el 25 de abril de 1974, y en el Convenio de 29 de diciembre de 1972, sobre Prevención de la Contaminación Marina por vertimiento de desechos y otras materias, ratificado por España el 10 de diciembre de 1975.

Por lo tanto el Ejército del Aire efectúa la vigilancia de las costas y aguas jurisdiccionales españolas, así como del territorio continental e insular patrio, proporcionando en este último ámbito, el servicio contra incendios a través de varios escuadrones debidamente equipados para tales misiones, operativos des-

de diversas Bases Aéreas, y en apoyo directo y coordinado con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y en concreto con el Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA).

— **actividades en campos de ejercicios y maniobras: conservación de la naturaleza**

**Teniente Coronel Auditor
Antonio Mozo Seoane**

Dentro del marco legal que ha quedado descrito en los apartados anteriores, las FAS españolas han desarrollado su aportación a la conservación y regeneración del medio ambiente a través de distintas acciones llevadas a cabo sobre terrenos militares (en colaboración con el ICONA, conforme al Real Decreto 2265/1982, citado), en aspectos como los siguientes:

- Defensa de terrenos y Bases militares contra la erosión, plagas, fuegos, etc., mediante la realización de obras y repoblaciones hidrológicas, trazado de cortafuegos, construcción de caminos y cercas y reconstrucción de zonas afectadas por inundaciones.
- Regeneración y creación de masas forestales, habiéndose repoblado en el período 1986-88 más de 6.000 Has. de resinosas, frondosas y bosques en general, incluso de terrenos destinados a maniobras militares de tropas y unidades acorazadas, mejorando con ello su utilización militar, producción y condiciones de habitabilidad para las unidades.
- Ordenación y defensa del paisaje, principalmente mediante la reconstrucción de zonas afectadas por obras militares que habían contribuido a desertizar el entorno.

— **modernización de plantas térmicas de carbón**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

No existe previsión normativa alguna sobre el punto. Sólo se ha previsto el uso de los efectivos de las Fuerzas Armadas en misiones de protección de objetivos a petición de las Autoridades civiles competentes (Ministerio del Interior) y en colaboración con la Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuando los efectivos de las mismas no fuesen suficientes para el cumplimiento de estas misiones.

— **estudios sobre los daños y ruidos causados por las aeronaves**

Coroneles Auditores
Martín Bravo Navarro
Javier Aparicio Gallego
Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos

En lo referente a los daños ocasionados por las Aeronaves Militares, al estar éstas expresamente excluidas del sistema de responsabilidad por los daños causados a terceros en la superficie, plasmado en el Convenio de Roma de 7 de octubre de 1952, las posibles responsabilidades dimanantes de las operaciones de las aeronaves militares, se rigen por las normas de responsabilidad patrimonial del Estado, sin perjuicio del ejercicio de las acciones que pudieran derivarse del hecho en concreto, en el campo penal o disciplinario, por incumplimiento de los deberes propios de la navegación aérea por parte del personal aeronáutico respectivo.

También es de destacar que el Ejército del Aire está presente en la elaboración de investigaciones y actuaciones reguladas en el Decreto de 28 de marzo de 1974, sobre investigación y rendición de informes acerca de accidentes e incidentes de aviación civil, a través de un representante del Estado Mayor del Aire en la Comisión de Accidentes de Aviación Civil, dependiente orgánicamente del Ministerio de Transportes.

— **promoción del conocimiento de los problemas del medio ambiente entre los miembros de las Fuerzas Armadas**

Teniente Coronel Auditor
Antonio Mozo Seoane

Personal de la Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa ha realizado cursos de alta especialización en Ingeniería Ambiental, organizados por la Escuela de Organización Industrial.

En los primeros meses de 1988 se realizó un curso sobre «Técnicas de evaluación de impacto ambiental» en los asentamientos permanentes de las FAS, dirigido a los Ingenieros Proyectistas de las obras de infraestructura.

1.1.4 *¿Qué experiencia han adquirido las Fuerzas Armadas de su país durante los últimos veinte años en operaciones nacionales de asistencia humanitaria?*

- **tipo y volumen;**
- **abastecimientos básicos;**
- **cooperación con organismos civiles;**
- **problemas.**

Datos facilitados al Grupo por diversos organismos

Carece este Grupo de una información precisa y detallada acerca de los extremos anteriores. De una manera general pueden, no obstante, describirse de este modo las misiones de auxilio y colaboración que día a día llevan a cabo las Fuerzas Armadas en España:

Ejército de Tierra

La permanente disponibilidad del Ejército de Tierra en bases, acuartelamientos y establecimientos repartidos por la casi totalidad de la geografía española, y la ubicación de los Gobiernos Militares en las capitales de provincia, en contacto inmediato con los Gobiernos Civiles, hace que la colaboración de las fuerzas terrestres en la materia sea intensa, pudiendo señalarse especialmente los siguientes tipos de auxilios y colaboraciones:

- contra incendios forestales
- inundaciones
- abastecimiento de agua a poblaciones en época de sequía.

La Sanidad Militar, en cambio, no ha tenido tanta intervención en este tipo de actividades, ya que la infraestructura sanitaria del país es suficiente para cubrir situaciones catastróficas localizadas, que en España se han debido generalmente a inundaciones por lluvias torrenciales o por desbordamientos de cauces fluviales o a incendios forestales, casos éstos en los que es mucho más relevante la ayuda de ingenieros militares y de maquinaria pesada o de material contra incendios. Sí hay que señalar, sin embargo, la actuación preventiva de la Sanidad Militar con motivo de grandes acontecimientos nacionales, como por ejemplo en las operaciones ICARO PAX (visita de S.S. el Papa) e ICARO NARANJA (campeonato mundial de fútbol), en las que se montaron puestos de socorro en puntos estratégicos, provistos de helicópteros mecanizados.

Armada

La Marina de Guerra española presta en este campo los auxilios marítimos propios de los espacios en que desarrolla su acción:

- búsqueda, asistencia y remolque de embarcaciones siniestradas
- rescate de náufragos en la mar
- intervención de equipos de buceadores con motivo de inundaciones en tierra

Ejército del Aire

Por las características de los medios de que dispone la Fuerza Aérea, son continuos los auxilios y colaboraciones de esta clase, hasta el punto de hallarse ya los mismos institucionalizados, con la existencia de tres Unidades Aéreas dedicadas a este tipo de misiones, que son las siguientes:

- aeroevacuaciones de enfermos y heridos
- salvamento de náufragos
- transporte de órganos para trasplantes
- transporte de féretros y cadáveres
- transporte de ayuda en caso de catástrofes (hospital militar de campaña; tiendas de campaña, vestuario y mantas; agua y alimentos; máquinas y herramientas; y correspondencia)
- lucha contra incendios forestales

1.1.5. *¿Qué experiencia han adquirido las Fuerzas Armadas de su país durante los últimos veinte años en operaciones internacionales de asistencia humanitaria?*

- **tipo y volumen;**
- **abastecimientos básicos;**
- **cooperación con organismos civiles;**
- **problemas.**

**Datos facilitados al Grupo
por diversos organismos**

Las informaciones de que dispone el Grupo se refieren a la Sanidad Militar y al Ejército del Aire.

Sanidad Militar

Ha prestado la siguiente ayuda humanitaria en el extranjero:

- Vietnam, en varias expediciones desde 1966, para colaborar con las autoridades civiles del Vietnam del Sur.
- Nicaragua, en dos ocasiones: con motivo del terremoto de 1972 y durante el conflicto de 1979.
- Guinea Ecuatorial, desde 1980, con el fin de colaborar en la reconstrucción del país, antigua colonia española.
- Argelia, en 1980, con ocasión de los terremotos que asolaron a la región de El Asnam.
- Colombia, en 1985, con motivo de la erupción del volcán Nevado del Ruiz.
- Irán, en 1985, para asesoramiento técnico sobre bajas por agresivos químicos, y en 1990, con motivo del terremoto ocurrido.
- Camerún, en 1986, con ocasión de la erupción producida en el lecho del lago Nyos.

Los problemas que han surgido en las expediciones, alguno de los cuales se ha ido paliando con la experiencia, son los siguientes:

- falta de coordinación entre los Gobiernos; se crea cierto confusionismo, con exceso de algunos medios y defectos de otros.
- falta de equipamiento adecuado del personal que se traslada a otro país de distinto clima; la urgencia de la ayuda a enviar es muchas veces la causa de ello.
- problemas de alimentación y su suministro al personal expedicionario.
- comunicaciones con el país de origen.
- reposiciones de material.

Ejército del Aire

Ha prestado ayuda humanitaria, del tipo que a continuación se expone, en innumerables países del extranjero, especialmente en los de habla hispana:

- Sequías
- Terremotos
- Inundaciones

- Repatriaciones
- Fétetros
- Heridos (evacuación)
- Plagas
- Deficiencias hospitalarias
- Traslado minusválidos
- Traslado equipo médico

Los problemas surgidos en el desarrollo de este tipo de misiones de aerotransporte han sido los siguientes:

- Desconocimiento motivo de la misión
- Premura de tiempo
- Descoordinación en horarios de carga/descarga
- Falta de material de carga/descarga en aeropuertos civiles
- Retraso en llegada carga a base de partida
- Mala preparación de carga por el Organismo propietario
- Necesidad de llevar dinero en metálico para repostajes
- No poder sobrevolar ciertos países
- No recibir a tiempo las autorizaciones de sobrevuelo (retraso)
- Operar en zonas conflictivas (situaciones de guerra)
- Pistas mal preparadas
- Desconocimiento llegada avión en Base/Aeropuerto de destino
- Trabas burocráticas en países subdesarrollados.

1.2 EN TIEMPO DE GUERRA

1.2.1. *Describese el aumento de competencias de las Fuerzas Armadas de su país en tiempo de crisis o de guerra, en aspectos tales como:*

- **apoyo prestado a las Autoridades policiales**

**Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto**

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, (art. 1º) dispone que procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

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, el Gobierno podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio. En virtud de esta declaración, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas y designará la Autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan. Las Autoridades civiles continuarán en el ejercicio de las facultades que no hayan sido conferidas a la Autoridad militar y darán a ésta informaciones que les solicite y cuantas noticias referentes al orden público lleguen a su conocimiento.

El artículo 20 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa nacional y Organización militar establece la contribución a la Defensa nacional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aunque no tengan carácter militar y de las Policías de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local. Esta contribución se realiza en el marco de la «defensa civil» bajo la dirección del Ministro del Interior, coordinados por el Ministro de Defensa. Ahora bien, todas estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías pasarán a depender de la Autoridad militar en caso de declaración del estado de sitio.

El artículo 22 de la citada Ley Orgánica 6/1980 dispone que las Fuerzas Armadas, 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.

En caso de declaración del estado de sitio, la Autoridad militar que haya de hacerse cargo del mando en el territorio a que afecte asumirá automáticamente las facultades que correspondan a la civil en los estados de alarma y excepción.

El artículo 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil establece que la competencia en materia de protección civil (que comprende de la prevención de las situaciones de grave riesgo y la protección y socorro de personas y bienes) corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en la ley, a las restantes Administraciones públicas. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de protección civil.

Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se

les asignen. 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.

El Decreto 1125/1976, de 8 de abril, regula la colaboración de las Autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción y el Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo, establece normas sobre coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica.

— la protección de bienes civiles

Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto

España ha ratificado en 1989 los Protocolos I y II, Adicionales a los Convenios de Ginebra, de 8 de junio de 1977, referidos a los Conflictos Armados con o sin carácter internacional. De forma que se encuentra incorporada al ordenamiento jurídico interno español la distinción entre «bienes de carácter civil» y «objetivos militares» (arts. 48 y siguientes del Protocolo I Adicional).

Así, los Mandos Militares de la zona afectada —en cumplimiento del artículo 58 del citado Protocolo I— se esforzarán por alejar de la proximidad de objetivos militares a la población civil y bienes de carácter civil bajo su control, evitarán situar objetivos militares en el interior o proximidades de zonas densamente pobladas y tomarán las demás precauciones necesarias para proteger contra los peligros resultantes de operaciones militares a la población civil, las personas civiles y los bienes de carácter civil, bajo su control.

El artículo 137 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978, de 28 de diciembre) dispone: «Los Mandos prestarán la debida atención a proteger la población civil, cuya presencia en las amplias zonas afectadas por las modernas formas de guerra reviste singular importancia.»

Y el artículo 139 de las mismas R. Ordenanzas establece la prohibición de causar daños inútiles y del saqueo, pillaje o venganza, trato humano de las personas ajenas al combate y respeto, de conformidad con las leyes y usos de la guerra, de hospitales y edificios de carácter religioso, cultural o artístico, siempre que no estén dedicados a fines militares.

— el control del tráfico aéreo

Coroneles Auditores
Martín Bravo Navarro
Javier Aparicio Gallego
Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos

Según se ha indicado al contestar al punto 1.1.1., el control de la circulación aérea y la vigilancia del espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial corresponden al Ministerio de Defensa, y en tiempos de paz es cuando únicamente se ejerce el control del tráfico aéreo por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por delegación del Ejército del Aire.

La Orden 1954/77, ya también citada, atribuye al Mando Aéreo de Combate el control del tráfico aéreo en tiempo de guerra, y el Real Decreto Ley 12/78 señaló que, en tiempos de paz, también se ejercerá el control por el Ejército del Aire en casos de emergencia o cuando circunstancias especiales que así lo aconsejen a juicio del Gobierno.

De ello podemos deducir que, en tiempo de guerra, el control del tráfico aéreo se ejerce por el Ejército del Aire, y en los supuestos de crisis en tiempo de paz, la crisis deberá ser evaluada por el Gobierno, a quien corresponde decidir si debe o no asumirse el control por el Ejército del Aire y si tal actividad habrá de ser desempeñada por dicho Ejército en la totalidad del territorio nacional, o sólo en una parte o zonas concretas del mismo.

— la protección de los bienes culturales

General Auditor
Manuel Sáenz Sagasetta de Ilúdoz

A. Datos históricos

La actuación de las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra ha sido, indudablemente, mucho más destructora que protectora de bienes culturales. Las campañas napoleónicas a principios del siglo XIX son buen ejemplo, en España, de los irreparables daños que pueden producir al patrimonio cultural de un pueblo unos ejércitos (franceses e ingleses) incontrolados.

También la Guerra Civil de 1936-1939 produjo pérdidas enormes, causadas por ambos bandos. Baste recordar las quemadas de iglesias y edificios reli-

giosos, los bombardeos (Gernika) y todo tipo de destrucciones. No obstante, hay un caso en que las Fuerzas Armadas republicanas colaboraron de forma destacada en la protección de bienes culturales. Lo cuenta Rafael Alberti en la segunda parte de sus memorias, tituladas «La arboleda perdida», y su testimonio aparece corroborado por los historiadores.

En el mes de noviembre de 1936, el Museo del Prado de Madrid cerró sus puertas, después de los primeros bombardeos por la aviación nacional. Aunque la mayoría de las obras habían sido trasladadas a los sótanos, el Gobierno de la República y, en especial, la llamada Alianza de Intelectuales Antifascistas, se preocupó gravemente por el peligro que corrían aquellas obras de arte. Por eso se planificó y realizó una operación, consistente en el traslado a Levante de dos cuadros: Carlos V en la batalla de Müllberg (Tiziano) y Las Meninas (Velázquez), en la que participaron milicianos armados del 50 Regimiento y motoristas de la Columna Motorizada. Se trata quizá del ejemplo más notable que ofrece la historia contemporánea española de participación del Ejército en la protección de bienes culturales.

B. Legislación

a) *Tiempo de guerra*

Los primeros precedentes legislativos se encuentran en el artículo 879 del Reglamento para el servicio de campaña, inspirado en los artículos 27 y 56 de los Reglamentos sobre leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1899 y 1907, que sienta el principio del respeto a las propiedades pertenecientes a los establecimientos de beneficencia, corporaciones religiosas, científicas y artísticas.

El Código de Justicia Militar de 1945 castigaba, en su artículo 280, al militar o agregado a los Ejércitos que, sin orden expresa de sus Jefes, incendiare o destruyere buques, aeronaves, edificios u otras propiedades, saqueare a los habitantes de pueblos o caseríos o cometiera actos de violencia en las personas. En relación expresa con los bienes culturales, su artículo 281.3 establecía la pena de prisión para el delito de «destruir en territorio amigo o enemigo templos, bibliotecas, museos, archivos, acueductos u obras notables de arte, así como vías de comunicación, telegráficas o de otra clase, sin exigirlo las operaciones de guerra». Debe recordarse en este contexto el Convenio IV de Ginebra de 1949, suscrito por España, que prohíbe el saqueo (artículo 33, párrafo segundo).

Con fecha 7 de julio de 1960 (BOE núm. 282, de 24 de noviembre), España depositó el instrumento de ratificación del Convenio de La Haya de 1954

para la protección de bienes culturales, el cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Constitución Española, ha pasado a formar ya parte del ordenamiento jurídico interno. El contenido de dicho Convenio es sobradamente conocido y no es preciso examinarlo aquí. En cuanto al Protocolo I de 1977, es indiscutible su importancia en esta materia. Su artículo 53 prohíbe cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto que constituyan el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, utilizar tales bienes en apoyo del esfuerzo militar o hacer objeto de represalias tales bienes. No obstante, la ratificación de dicho Protocolo por España se encuentra aún pendiente.

En virtud del artículo 28 del citado Convenio de La Haya, las Partes se comprometían a tomar, en el marco de su sistema de Derecho penal, todas las medidas necesarias para descubrir y castigar con sanciones penales o disciplinarias a las personas, cualquiera que fuera su nacionalidad, que hubieran cometido u ordenado que se cometiera una infracción de dicho Convenio.

El vigente Código Penal Militar, aprobado por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, respondiendo a esa obligación, determina en su artículo 73 que:

«El militar que saqueare a los habitantes de poblaciones enemigas o, sin exigirlo las necesidades de la guerra, incendiare, destruyere o dañare gravemente edificios, buques, aeronaves u otras propiedades enemigas no militares, será castigado con la pena de tres a quince años de prisión.»

Los precedentes de este artículo están en los artículos 876, 878 y 893 del Reglamento de Campaña de 1882, el artículo 159 del Código de 1884 y el artículo 235 del Código de la Marina de 1888. De forma más cercana, pueden encontrarse en el artículo 233 del Código de Justicia Militar de 1890 y el ya citado artículo 280 de 1945. Por su parte, las Reales Ordenanzas, en su artículo 139, encuadrado dentro de los que describen las funciones del militar «en el combate», dicen:

«No utilizará medios de destrucción prohibidos ni causará daños inútiles o que produzcan sufrimientos innecesarios; no permitirá saqueo, pillaje o venganza. Tratará humanitariamente a las personas ajenas al combate y respetará, de conformidad con las leyes y usos de la guerra, hospitales y edificios de carácter religioso, cultural, artístico, siempre que no estén destinados a fines militares.»

También el artículo 74.1 del Código Penal Militar castiga con la pena de prisión de seis meses a seis años al militar que:

«1. Requisare indebidamente o innecesariamente edificios u objetos muebles en territorio ocupado.»

El precedente de este artículo está, en el Derecho interno, en el artículo 284 del Código de Justicia Militar de 1945 y, en el orden internacional, en el Convenio IV de 1949, cuyo artículo 47 considera como infracción grave la apropiación de bienes no justificada por necesidades militares.

Más concretamente en relación con los bienes culturales, el artículo 77.7 sanciona con la pena de dos a ocho años de prisión, al militar que:

«7. Destruyere o deteriorare, sin que lo exijan las necesidades de la guerra, el patrimonio documental y bibliográfico, los monumentos arquitectónicos y los conjuntos de interés histórico o ambiental, los bienes muebles de valor histórico, artístico, científico o técnico, los yacimientos en zonas arqueológicas, los bienes de interés etnográfico y los sitios naturales, jardines y parques relevantes por su interés histórico-artístico o antropológico y, en general, todos aquellos que formen parte del patrimonio histórico.

Cualquier acto de pillaje o apropiación de los citados bienes culturales, así como todo acto de vandalismo sobre los mismos y la requisita de los situados en territorio que se encuentre bajo la ocupación militar, será castigado con igual pena.»

El concepto de bienes culturales debe completarse con el que recoge el citado Convenio de La Haya. No obstante, es importante en esta materia la Ley 16/1985, de 25 de junio, que regula el Patrimonio Histórico Español y cuyo artículo 1º.2 dice:

«2. Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico.

También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.»

Como puede verse, el mencionado artículo 77.7 se ha basado en este texto para delimitar el tipo penal, aunque sus precedentes estén en el artículo 281.3 del Código de Justicia Militar de 1945 y, más remotamente, en los artículos 105.3 del Código de 1884, 127.3, del de 1888 y 232.3 del de 1890. Debe destacarse por otra parte sus concomitancias con el artículo 85.4.d) del Protocolo I, que considera como infracción grave dirigir un ataque a monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto claramente reconocidos que constituyan el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos y a los que se haya conferido protección especial en virtud de acuerdos especiales celebrados, por ejemplo, dentro del marco de una organización internacional competente.

Por último, el artículo 78 del Código Penal Militar, de nueva concepción, dice que:

«El militar que llevare a cabo o diere orden de cometer cualesquiera actos contrarios a las prescripciones de los Convenios internacionales ratificados por España y relativos a (...) protección de bienes culturales en caso de conflicto armado será castigado con la pena de tres meses y un día a dos años de prisión.»

Debe señalarse, como posible omisión legislativa, que la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, que aprobó el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, no contiene preceptos que sean expresamente aplicables a este tipo de actuaciones, por lo que, cuando sean de escasa gravedad, será preciso encuadrarlos como faltas graves o leves, en otros tipos disciplinarios.

En cuanto a la Guardia Civil, en tiempo de guerra depende exclusivamente del Ministro de Defensa (artículo 9º.b) de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

b) *Tiempo de crisis*

Hay que examinar aquí especialmente, no ya los casos de catástrofe o calamidad pública (incluidos anteriormente bajo el epígrafe «en tiempo de paz»), sino los de situaciones excepcionales oficialmente declaradas. En la legislación española tiene particular trascendencia a efectos de la participación de las Fuerzas Armadas, el llamado «estado de sitio».

La Constitución Española, en su artículo 116.1, dispone que «una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes». La Ley Orgánica citada es la 4/1981, de 1 de junio. Esta Ley determina, en su artículo 1º.1, que procederá la de-

claración de tales estados cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes. El estado de sitio aparece regulado concretamente en los artículos 32 a 36.

Según el artículo 32.1:

«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, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 116 de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.»

En virtud de su artículo 32.2, «el Gobierno designará la Autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera».

De conformidad con el artículo 20.3 de la Ley Orgánica sobre criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, anteriormente aludida, todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pasarán a depender de la Autoridad militar. El artículo 22.2 de dicha Ley dispone que la Autoridad militar «asumirá automáticamente las facultades que correspondan a la civil en los estados de alarma y excepción».

En armonía con lo que antecede, el artículo 9º.b de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, también mencionada, dispone que la Guardia Civil. «... durante el estado de sitio dependerá exclusivamente del Ministerio de Defensa».

Debe citarse por último, por su posible interés para la protección (o desprotección) de los bienes culturales, la Ley 50/1969, de 26 de abril, de Movilización Nacional. Dicha Ley autoriza una movilización de bienes que puede afectar «a todos los recursos que sean necesarios», en las situaciones que la propia Ley prevé (art. 12, párrafo primero).

— apoyo a las actividades de protección civil

**Teniente Coronel Auditor
José M. Gordillo Alvarez-Valdés**

La misma Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio, que reconoce la necesidad de que se promulgue una Ley de Defensa Civil, atribuye a las Autoridades militares la competencia para asumir en caso de estado de sitio las facultades que

correspondan a las Autoridades civiles en los correspondientes estados de alarma y excepción. Señalándose que en tal supuesto todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como las restantes policías de las Comunidades Autónomas y Locales pasarán a depender de la Autoridad militar.

La Defensa Civil, como objetivo prioritario de la protección civil en caso de guerra, viene también recogida en la citada Ley 2/85, en la que se señalan como fines propios de dicha Defensa: la autoprotección, el servicio de alarma, los refugios, la evacuación y dispersión, el socorro y salvamento, etc...

Conforme a lo dispuesto en la indicada Ley de Protección Civil, en los supuestos de declaración de estados de alarma, excepción o sitio, la protección civil quedará sometida en todas sus actuaciones a las autoridades competentes en cada caso, según se recoge en la Ley Orgánica 4/81, de 1 junio, reguladora de los citados estados de alarma, excepción y sitio, siendo las Autoridades militares las competentes cuando se hubiese declarado el estado de sitio, conforme a los criterios fijados en la Ley Orgánica 6/80.

Por último, se recoge también en la Ley 2/85, para el concreto supuesto de movilización por causa de guerra, la plena colaboración entre Autoridades civiles y militares al objeto de obtener una eficaz utilización de los medios de la protección civil.

— evacuaciones

**Teniente Coronel Auditor
José M. Gordillo Alvarez-Valdés**

La misma Ley de Protección Civil de 1985 hace referencia a la protección civil en casos de guerra, señalando que aquella tendrá por objeto, entre otras cuestiones, la evacuación, dispersión o albergue de la población civil.

Señalándose en la misma disposición, que en los supuestos de movilización por causa de guerra, se asegurará en todo caso la colaboración entre Autoridades civiles y militares, sin perjuicio que, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 4/81, antes citada, se hubiese declarado el estado de sitio sobre todo, o parte del territorio nacional, en cuyo caso la protección civil quedará sometida en todas sus actuaciones a las Autoridades militares.

Al no existir hasta la fecha en nuestro país una Ley de Defensa Civil, habrá de acudir a la Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio, sobre criterios básicos de la Defensa Nacional, así como a la Ley 2/85, de Protección Civil, para conocer el alcance de aquel fundamental componente de la defensa nacional. En

ambas disposiciones se recoge la colaboración de las Fuerzas Armadas en la asistencia humanitaria, aunque sin que exista un claro deslinde entre ambas cuestiones, por tanto en la protección civil se regula, como se ha dicho, la movilización por causa de guerra, así como las evacuaciones, que son materia propia de la defensa civil, en cuanto los primordiales objetivos de ésta son, tanto el mantenimiento de la vida social y económica y asegurar la supervivencia de la población durante las hostilidades bélicas, como la prestación de apoyo civil a las fuerzas militares. Siendo de esperar que la próxima Ley de Defensa Civil deslinde efectivamente ambas materias, atribuyendo las correspondientes competencias en estos campos.

— control de tráfico (terrestre)

**General Auditor
Jesús Valenciano Almoyna**

La Ley núm. 16/1987 contempla, dentro de sus disposiciones comunes a los diferentes modos de transporte terrestre (por carretera y por ferrocarril), una importante previsión. En efecto, su artículo 14 dispone: «El Gobierno podrá suspender, prohibir o restringir total o parcialmente, por el tiempo que resulte estrictamente necesario, la realización de alguna o algunas clases de servicios o actividades de transporte objeto de la presente Ley, ya fueren de titularidad pública o privada, por motivos de defensa nacional, orden público, sanitarios y otras causas graves de utilidad pública o interés social, que igualmente lo justifiquen. Dichas medidas podrán, en su caso, justificar la procedencia de las indemnizaciones que pudieran resultar aplicables conforme a la legislación vigente.»

Por tanto, el Gobierno, en determinadas ocasiones y por los motivos recogidos en dicho precepto —entre los que destacan los relacionados con la defensa nacional—, goza de amplias facultades sobre la materia.

En congruencia con lo expuesto, el artículo 29 se refiere nuevamente a la defensa nacional, en el sector de los transportes, el objeto de coordinar el sistema de transportes con las necesidades de la defensa nacional bajo la coordinación del Ministerio de Defensa.

Conclusión

En tiempo de crisis o de la guerra y en el aspecto de «control de la circulación», las FAS tienen amplias competencias sobre transporte terrestre por mo-

tivos de defensa nacional —y más aún, en situaciones de estados de alarma, excepción y sitio—, lo que guarda congruencia con las siguientes disposiciones:

- * Artículo 149.1.4 de la Constitución: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4º Defensa y Fuerzas Armadas.»
- * Artículo 116 de la Constitución (estados de alarma, excepción y de sitio).
- * Artículo 15 de la LO 6/1980 de 1 de julio (por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar):
 - Artículo 15.1: «La coordinación de los recursos de la nación, necesarios para lograr los objetivos fijados en la política de defensa, se realizará por los órganos indicados en el título anterior, en la forma que establezca la Ley.»
 - Artículo 15.2: «La expresada coordinación comprenderá cuanto se relacione con la defensa nacional, y muy principalmente:... —Las vías de comunicación y los transportes de tierra, mar y aire—.»
- * LO 4/81 de 1 de junio (BOE núm. 134, de 5 de junio), reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio:
 - Artículo 1º.2: «Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción o sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias.»
 - Artículo 11: «Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:
 - a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
 - b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
 - Artículo 19: «La autoridad gubernativa podrá intervenir y controlar toda clase de transporte y la carga de los mismos.»
- * Ley 50/1969, de 26 de abril (BOE núm. 28, de abril, de movilización nacional):
 - Artículo 2º: «Recursos nacionales.—Pueden ser objeto de movilización de personas, y toda clase de bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, prestaciones personales y,

en general, todos los elementos que puedan contribuir a las finalidades indicadas en el artículo 1º.

En consecuencia, podrán ser movilizados para cualquier servicio militar o civil en las condiciones prescritas por esta Ley:

Las personas físicas españolas y nacionalizadas según sexo, edad y circunstancias personales.

Las personas jurídicas españolas y nacionalizadas.

Los bienes cuyo propietario sea español o nacionalizado. La posible utilización de personas, entidades y bienes extranjeros se fijará por disposiciones especiales.»

— control de tráfico (marítimo)

**Teniente Coronel Auditor
Agustín Corrales Elizondo**

En la Legislación Española los períodos de crisis o tensión internacional están descritos, con relación al control naval, en el Decreto 2891/75, de 31 de octubre, sobre «Control Naval de las actividades marítimas nacionales en períodos de crisis o tensión internacional.»

Esta disposición es anterior a la Constitución española y, por consiguiente, utiliza los conceptos de «crisis» o «tensión» en un sentido genérico, distinto del que tras la Constitución da lugar a la Ley Reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

Sin embargo, la disposición está vigente, bien entendido que en coordinación con los aludidos conceptos.

De acuerdo con el citado Decreto, se faculta al Ministerio de Defensa (la norma referencia al Ministerio de Marina), previo acuerdo con el de Comercio para controlar y dirigir a través de la Dirección General de la Marina Mercante, la actividad marítima nacional en aquellas zonas marítimas de la geografía mundial en las que sean necesaria su intervención como consecuencia de crisis o tensión internacional, sea cual fuese la causa que la haya motivado.

La actualización de la citada Disposición ha sido estudiada con motivo de la reciente crisis del Golfo Pérsico y en esta misma línea de *lege ferenda*, se encuentra en un avanzado estadio de tramitación el anteproyecto de Ley de Ordenación de la Marina Mercante, en el que varios preceptos estudian las competencias de la Armada, en coordinación con la Dirección General de la Marina Mercante, en estados de guerra, situaciones de crisis y en la consecución de los fines de defensa civil.

— **apoyo médico**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

El apoyo médico que las Fuerzas Armadas españolas pueden prestar en tiempo de guerra o crisis ha de ser diferenciado según que el referido apoyo se preste en caso de guerra o crisis, en la que están involucradas las Fuerzas Armadas españolas, o según el mismo se preste al exterior.

A. En el supuesto de guerra o crisis en la que se vieran envueltas nuestras Fuerzas Armadas, había de ser el sistema sanitario civil el que hubiere de prestar su apoyo al esfuerzo bélico de los Ejércitos. Si bien existen en concreto disposiciones normativas en nuestro ordenamiento jurídico que prevén este apoyo, el mismo habría de ser incardinado en el ámbito de la Defensa Civil prevista en el artículo 21 de la Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio, como «disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares en el servicio de la defensa nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias».

Si bien una futura Ley de Defensa Civil, cuya realización está prevista en el mismo artículo 21, sin lugar a dudas organizaría dicho apoyo de recursos sanitarios no militares a las FAS, su desarrollo se encuentra en la fase de borrador. No obstante en la actual legislación vigente, ya se le reconoce la importancia de los recursos sanitarios no militares para el logro de los objetivos de la defensa nacional:

- Así el artículo 15 de la Ley Orgánica 6/80, de 1 de julio, prevé como uno de los principales recursos necesarios para lograr los objetivos fijados en la política de defensa, a los recursos sanitarios.
- A su vez la Ley 50/69, de 26 de abril, de movilización nacional, en su artículo 1º enumera entre las diferentes clases de movilización a incluir entre la Movilización Nacional, a la Sanitaria.

En cualquier caso dicho apoyo sanitario no militar a las FAS en situación de guerra se habría de concretar especialmente en dos aspectos:

- Recursos humanos sanitarios, especialmente facultativos, médicos u otros titulados sanitarios que podrían ser movilizados, sin mermar sustancialmente la efectividad del Sistema Nacional de salud.
- Plazas hospitalarias, y demás medios materiales sanitarios susceptibles de ser utilizados por las Fuerzas Armadas en el esfuerzo bélico.

En el supuesto de que la crisis no tuviere naturaleza bélica o no exigiese la disponibilidad de las Fuerzas Armadas por razón de la misma, es decir, si esta fuera de tal naturaleza que no requiriese la intervención de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de sus fines específicos, los medios sanitarios de las Fuerzas Armadas podrán ser empleados cuando la gravedad de la situación de emergencia lo esija a solicitud de las autoridades competentes. (Art. 2º.2 Ley 2/85, de 21 de enero, sobre Protección Civil.)

Dicha colaboración se prestaría dentro del ámbito de la protección civil. No obstante, dentro de los Planes Territoriales (de Comunidades Autónomas, Provinciales, Supraprovinciales, Insulares y Municipales), no deben figurar en el catálogo de medios disponibles los adscritos a las Fuerzas Armadas, aun cuando pudieran las mismas estar emplazadas en el ámbito geográfico cubierto por el plan territorial. Ello por tres razones:

- El despliegue de los medios humanos y materiales de las Fuerzas Armadas es materia clasificada.
- Su colaboración en situaciones de crisis conducidas por el sistema de protección civil estaría subordinado al cumplimiento por las Fuerzas Armadas de sus misiones específicas, si éstas tuvieran un carácter prioritario.
- La ubicación geográfica de determinados medios materiales de las Fuerzas Armadas, no debe entenderse como prioritaria utilización de las mismas por los Planes Territoriales que englobasen el emplazamiento en que se hallan enclavadas, pues el mismo carácter nacional de las FAS dependientes del Gobierno Central de la Nación y al servicio de la misma podrán exigir su uso preferente en aquel lugar geográfico de nuestro territorio donde fuesen más necesarias.

Ello no obsta a que determinados servicios sanitarios de las Fuerzas Armadas, por razón de su particular especialidad y de su escasa existencia en nuestra nación, v.g. unidad de quemados del H. M. Gómez Ulla, pudieran estar adscritos para su uso por determinados Planes Especiales de Protección Civil, realizados por sectores de actividad, tipo de urgencia, etc. Sin perjuicio claro está, de su preferente utilización por las FAS cuando se hallasen en el cumplimiento de sus misiones específicas.

B. En el supuesto de situaciones de guerra o crisis de carácter externo, en el que no se vieran directamente envueltas nuestras Fuerzas Armadas, habría que distinguir:

Si el conflicto o crisis fuera de naturaleza bélica sólo se prevé que dentro de la misión que España se compromete a asumir como base de refuerzo de Europa en

la NATO, se establezcan «Acuerdos de coordinación» en las cuales España como «Host Nation» prestaría a la hipotética «GUEST NATION» apoyo logístico, entre el que se incluiría el apoyo sanitario requerido en el esfuerzo bélico.

Si la crisis exterior que requiriese la aportación sanitaria española no fuera de carácter bélico, o España fuere neutral, dicha ayuda habría de encuadrarse en las labores de carácter humanitario que efectúan todas las naciones.

Esta materia se encuentra regulada por la Orden de 22 de abril de 1983 por la que se crea el Grupo de Ayuda de Emergencia al Exterior dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Dicho Grupo tiene como función la coordinación de la ayuda española a los países que sufren catástrofes o calamidades naturales, y cuenta entre sus miembros con un representante del Ministerio de Defensa. La cooperación del Ministerio de Defensa se concretaría en la prestación de medios y recursos sanitarios tanto humanos como materiales adscritos a las FAS (recuérdese la participación de equipos médicos españoles de las FAS en el terremoto de IRAN), y muy especialmente en la aportación de medios de Transporte para el envío de medios y la evacuación de heridos, refugiados, etc.

1.2.2. *¿Qué experiencias han adquirido las Fuerzas Armadas de su país durante los últimos veinte años en los campos descritos anteriormente en el curso de conflictos armados con o sin carácter internacional?*

- **tipo y volumen**
- **colaboración con organismos civiles**
- **problemas.**

Durante los veinte últimos años no se han desarrollado en España conflictos armados de ningún tipo.

1.2.3. *¿Qué repercusión tiene la colaboración cívico-militar en los campos descritos anteriormente sobre la distinción entre «bienes civiles» y «objetivos militares»?*

Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto

Conforme a lo establecido en el IV Convenio de Ginebra de 1949 y Protocolo I Adicional de 1977, ratificados por España, en todo momento se hará distinción entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter ci-

vil y objetivos militares, dirigiendo las operaciones militares únicamente contra objetivos militares, a fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil.

Y así, la presencia de la población civil o de personas civiles o sus movimientos no podrán ser utilizados para poner ciertos puntos o zonas a cubierto de operaciones militares, en especial para tratar de poner a cubierto de ataques los objetivos militares. Los bienes de carácter civil no serán objeto de ataque ni de represalias.

Se protegen también, de forma especial, los bienes culturales y los lugares de culto, los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, el medio ambiente natural y las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas.

Las Autoridades y Mandos militares tomarán las precauciones necesarias para proteger contra los peligros resultantes de las operaciones militares a la población civil, las personas civiles y los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control.

En concreto, señalarán adecuadamente estos bienes o lugares protegidos de carácter civil, establecerán y señalarán las zonas y localidades sanitarias y de seguridad localizadas no defendidas, zonas neutralizadas, zonas desmilitarizadas, hospitales y transportes de heridos o enfermos, bienes culturales y lugares destinados al culto, obras o instalaciones peligrosas, servicios de protección civil, acciones de socorro en favor de la población civil y centros de internamiento de civiles.

2. APOYO CIVIL A LAS FUERZAS ARMADAS

2.1. EN TIEMPO DE PAZ

2.1.1. *Describese la naturaleza y características de dicho apoyo*

- a las **Fuerzas Armadas nacionales**
- a las **Fuerzas Armadas no enemigas estacionadas en su país**

Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara

A las Fuerzas Armadas propias

La Defensa Civil, así como la Defensa Militar, es un componente básico de la Defensa Nacional.

El fundamento de nuestra política de defensa, en similitud con la Alianza, consiste en contrarrestar toda agresión con unas medidas apropiadas tanto civiles como militares, que tienen por finalidad influir en la voluntad política de un potencial agresor, y cuya efectividad dependerá de la percepción que éste tenga de las capacidades de su oponente.

El estado de preparación civil es un aspecto importantísimo en la formación de dicha percepción, por lo que el valor disuasivo de la defensa sólo puede ser completado si, además de la preparación militar, existe un nivel creíble de preparación civil.

La Defensa Civil nace oficialmente en España con la Ley Orgánica de criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar LO 6/80, que la define en su artículo 21º 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 catástrofes extraordinarias y establece que «una ley regulará sus condiciones, organización y funcionamiento», mandato legal que deberá cumplirse tan pronto se defina y decida claramente su filosofía.

Consecuentemente, un único sistema de Defensa Civil, asegura simultáneamente y con los mismos medios la disuasión de cualquier agresión y la lucha contra catástrofes extraordinarias.

La coordinación inmediata de la Defensa Civil, como parte integrante y consubstancial de la Política de Defensa correspondiente al Ministro de Defensa y su ejecución a los Ministros de los distintos Departamentos (art. 13 de la Ley Orgánica 6/1980).

Por otra parte, la Ley Básica de Movilización, aunque preconstitucional y obsoleta en algunos aspectos, entiende en sus artículos 1º y 7º, la Movilización de todos los recursos nacionales a las necesidades de la Defensa Nacional o exigidas por situaciones excepcionales.

Por tanto, el concepto actual de Defensa Civil, establecido por la LO 6/80, recoge el de movilización interministerial o de recursos civiles previsto por la anterior Ley Básica de Movilización 50/69, y así este último concepto debe integrarse en aquél.

La preocupación oficial por la Defensa Civil se manifiesta más adelante, en la Directiva de Defensa Nacional de 1986, que ordenaba desarrollar un sistema de Defensa Civil. En ella, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 13 de la LO 6/80, se asignó originalmente la coordinación inmediata de esta función coordinadora a la Presidencia del Gobierno, a fin de «incardinar este sistema en el de conducción de crisis». Por otra parte la Directiva de Defensa Nacional de 1986 indicaba, en los criterios orientadores de dicha acción,

que el sistema de Defensa Civil fuera compatible y homologable con el de la Alianza, en cuya cúspide se encuentra el Comité Superior de Planes Civiles de Emergencia (Senior Civil Emergency Planning Committee o SCEPC), del cual dependen una serie de Comités de Planeamiento que atienden las distintas áreas de recursos y servicios.

Posteriormente, el Real Decreto 1/1987 (RD 1/87) asignó, entre otras funciones, a la Dirección General de Política de Defensa la de «gestionar la participación del Ministerio en la Defensa Civil y coordinar la de los demás Departamentos», así como la de «coordinar la movilización a nivel interministerial y dirigir su desarrollo en el ámbito del Departamento», creando para ello la Subdirección General de Defensa Civil.

Finalmente y por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988, que no se ha hecho público, se creó el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE) que encuadra once Comités Sectoriales Interministeriales, correspondientes a servicios a proporcionar con distintos recursos gestionados por cinco Departamentos Ministeriales, que previsiblemente se reducirán a cuatro como consecuencia de la reciente reestructuración ministerial. Dicho acuerdo estableció, también, que la función de secretaría y órgano permanente de trabajo del CNPCE, sería desempeñada por la Subdirección General de Defensa Civil.

El CNPCE, además de construir un órgano de apoyo a la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis (CDGSC), junto con la Comisión de Apoyo a la CDGSC y los Grupos de apoyo ministeriales y dentro del sistema de Conducción de Crisis, diseñado por los Reales Decretos 2639/1986 y 167/1987, tiene por función el Planeamiento Civil de Emergencia como estructuración de la Defensa Civil, componente fundamental de la Defensa Nacional.

Por último, sólo indicar que los Comités Sectoriales Interministeriales gestores de recursos, son los de Recursos Alimentarios, Hídricos, Energéticos, Industriales, y de Materias Primas; los de Transportes Terrestres, Marítimos y Aéreos; el de Telecomunicaciones, y asimismo, de Apoyo a la Población en lo relativo a Recursos Sanitarios y Alojamientos.

A las Fuerzas Armadas no enemigas estacionadas en el país

En tiempo de paz no existe ningún tipo de apoyo civil a las Fuerzas Armadas no enemigas estacionadas en nuestro país. En tiempo de crisis o guerra, se podría conforme a lo establecido en el artículo 12º del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de

América; se prevé prestar apoyos conforme a lo contenido en los capítulos II y III de este Convenio, si bien su determinación se habrá de efectuar por medio de mutuo acuerdo entre las partes.

A fin de llevar a efecto estos apoyos, se deberán negociar entre España y los Estados Unidos de América, los consiguientes «Host Nation Support Agreement», en los que se concreten las modalidades y el alcance del apoyo prestado por nuestro país a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América.

2.2 EN TIEMPO DE CRISIS O GUERRA

2.2.1. *¿Cómo están definidos los términos «crisis» (tensión) y «guerra» en su legislación nacional?*

**Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto**

El Real Decreto de 30 de diciembre de 1986, que crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de «crisis» y el Real Decreto de 6 de febrero de 1987 que establece la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para situaciones de crisis (órganos de apoyo al Gobierno dentro del Plan General de Defensa Nacional previsto en la Ley Orgánica 6/1980, modificada por Ley Orgánica 1/1984), nos proporcionan la noción de «crisis» o «emergencia».

Y ello porque estos órganos tienen la función de apoyo al Gobierno para la prevención, control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pueda atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles y conseguir una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles.

El término «crisis» guarda estrecha relación con los estados de alarma, excepción y sitio, a los que se refiere el artículo 116 de la Constitución Española de 1978.

Este precepto ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, cuyo artículo 1º dispone que procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

El estado de alarma puede ser declarado por el Gobierno cuando se produzca alguna alteración grave de la normalidad, tal como catástrofes, calamidades o desgracias públicas (terremotos, inundaciones, incendios urbanos

y forestales o accidentes de gran magnitud), crisis sanitarias (epidemias y situaciones de contaminación grave), paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

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 restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.

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, el Gobierno podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio. En virtud de esta declaración, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas y designará la Autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan.

Según la Ley Orden Público de 30 de julio de 1959, profundamente modificada por la Constitución española, el Gobierno, todas las Autoridades de la nación y sus agentes velarán por la conservación del orden público, encontrándose comprendidos entre los actos contrarios al mismo los desórdenes, tensiones interiores o tumultos (arts. 1º y 2º).

Definición de «guerra» en el Derecho español. Aunque la Constitución española emplea la expresión «guerra» en algunos artículos, no define lo que debe entenderse por «guerra» o «tiempos de guerra».

El concepto de «en tiempo de guerra» se define en el artículo 14 del Código Penal Militar (Ley Orgánica 13/1985) de la forma siguiente:

«A los efectos de este Código se entenderá que la locución “en tiempos de guerra” comprende el período de tiempo que comienza con la declaración formal de guerra, al ser declarada la movilización para una guerra inminente, o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera, y termina en el momento en que cesan éstas.»

En el Derecho español el concepto de «tiempo de guerra» es un período temporal y una noción fáctica (frente al «estado de sitio»). Se puede iniciar de tres formas: declaración de guerra, movilización para una guerra inminente

o ruptura generalizada de las hostilidades. La definición sólo contempla la guerra con potencia extranjera, excluyendo las guerras civiles y otros conflictos armados con o sin carácter internacional. Finaliza la guerra cuando cesan las hostilidades.

2.2.2. *¿Cuál es, en tiempo de guerra, el estatuto del personal civil que participa en apoyo de las operaciones militares?*

**Comandante Auditor
Juan M. García Labajo**

El artículo 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, contiene la previsión normativa de una futura Ley de Defensa Civil, que hasta el presente no se ha promulgado ni —que sepamos— se encuentre de ningún modo en proceso de elaboración:

«La defensa civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional (...). Una ley de defensa civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento.»

A reserva de lo que puede disponerse en esta futura Ley de Defensa Civil, rigen por hoy las previsiones contenidas en la Ley 50/1969, de 26 de abril, de Movilización Nacional, en cuanto al estatuto del personal civil que en tiempo de guerra participe en apoyo de las operaciones militares.

Dicho apoyo a las operaciones se materializará necesariamente en el desarrollo de actividades de producción y prestación de bienes o servicios con destino a las Fuerzas Armadas o útiles para la acción de las mismas. Los recursos humanos de la Nación, no propiamente militares, que realicen tales actividades integran lo que en el art. 9º de la LMN se denomina «Personal Civil Militarizado», al que se otorga por disposición de ley fuero y equiparación militar y que está constituido por:

- a) El personal civil del Ministerio de Defensa, o sea, los funcionarios civiles y el personal laboral de los organismos de la Administración Militar y de las Unidades de las Fuerzas Armadas.
- b) El personal de las empresas o establecimientos industriales o servicios que se movilicen en caso de guerra por acuerdo del Consejo de Minis-

tros, o sea, los directivos, empleados y obreros de cualesquiera empresas o entidades públicas o privadas, incluidos los funcionarios civiles de los servicios públicos que resulten objeto de movilización.

2.2.3. *¿Cómo se asegura la continuidad de dicho apoyo en tiempo de crisis o de guerra?*

— **¿En virtud de disposiciones legales relativas a estados de emergencia?**

**Comandante Auditor
Juan M. García Labajo**

Desde el punto de vista jurídico esto es de lo que trata, justamente, la repetida Ley de Movilización Nacional al establecer en sus artículos 9º, 18 y 11 que ese «Personal Civil Militarizado» o de apoyo a las operaciones militares:

- «quedará equipado a las categorías militares que corresponda» (de Coronel a Soldado, conforme a lo dispuesto en el Decreto de 28 de noviembre de 1942)
- «quedará sujeto al Código de Justicia Militar» (entiéndase: a las Leyes penales y disciplinarias militares)
- «no podrá causar baja en sus centros de trabajo o actividad a voluntad propia.»

— **¿En virtud de contratos?**

**Coronel Auditor
José L. Rodríguez-Villasante y Prieto**

Con independencia de las normas contenidas en la Ley Básica de Movilización Nacional, Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar (Ley Orgánica 6/1980) y Ley de Expropiación Forzosa, los contratos existentes en circunstancias de normalidad extienden sus efectos en tiempos de guerra e incluso contienen cláusulas para asegurar la producción o garantizar la prestación de transportes terrestres, marítimos o aéreos en caso de crisis o conflicto armado. Muy particularmente, en la concesión de las líneas marítimas «llamadas de soberanía» y en otras concesiones o constitución de empresas nacionales, con capital del Estado (mayori-

tario o no), son frecuentes estas reservas o cláusulas de disponibilidad empresarial para estos eventos.

El artículo 193 del Código Penal Militar (Ley Orgánica 13/1985) dispone que el que, en tiempo de guerra o estado de sitio, habiendo contratado con la Administración Militar, incumpliere en su integridad las obligaciones contratadas o las cumpliere en condiciones defectuosas que desvirtúen o impidan la finalidad del contrato será castigado con la pena de dos a ocho años de prisión.

Los mismos hechos, cometidos por imprudencia, serán castigados con la pena de prisión de tres meses y un día a dos años.

Podrá imponerse, además, la suspensión de las actividades de la empresa por un período de uno a tres años y, en caso de especial gravedad, la incautación o disolución de la misma.

— **¿En virtud de otras medidas diferentes?**

**Coronel Auditor
Javier Aparicio Gallego**

Fuera de los supuestos especialmente citados, y en relación con la navegación aérea, la Ley 48/60, de 21 de julio, prevé en su Capítulo VIII, la posibilidad de que se practiquen requisas, incautaciones y movilizaciones en relación con la aviación civil. El artículo 48 de la citada Ley dispone que, por acuerdo del consejo de Ministros, siempre que concurren graves motivos de interés público y mediante indemnización, podrán ser requisadas o incautadas las aeronaves que se encuentren en territorio nacional, correspondiendo la ejecución de tales acuerdos al Ministerio del Aire, hoy sustituido por el Ministerio de Defensa, como consecuencia de la desaparición de aquél. En los mismos casos y de la misma forma, se prevé la incautación por el Estado de los servicios aéreos de las empresas extranjeras instaladas en España y de los pertenecientes a españoles dentro o fuera del territorio nacional, incautación que se regula en el artículo 49 de la misma Ley, y en su artículo 50, se atribuye al Ministerio del Aire, hoy Ministerio de Defensa, la ejecución de la movilización total o parcial de empresas extranjeras de transporte aéreo, acordada por el Gobierno conforme a la vigente legislación, así como la militarización del personal y la determinación de las categorías militares que puedan atribuirse a dicho personal militarizado, en los casos en que la movilización o militarización tuvieran lugar.

2.2.4. *¿Cuáles son las disposiciones legales sobre:*

— **mano de obra civil;**

Las ya indicadas para tiempo de guerra en los dos anteriores apartados.

— **servicios de comunicaciones;**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

En el contrato formalizado entre el Estado y la Compañía Telefónica Nacional de España, con fecha de 21 de diciembre de 1946, se contempla la posibilidad de conectar a la red de la Compañía las instalaciones telefónicas de entidades oficiales por razones de defensa nacional (BASE 1ª), así como la excepción a la explotación de todos los servicios que la Compañía tiene otorgados con carácter de exclusividad cuando aquéllos se refieran a la defensa nacional y esta defensa Nacional tenga medios propios para satisfacer sus necesidades.

Posteriormente, mediante la OM de 20 de noviembre de 1965 publicada en el BOE de 2 de diciembre del mismo año, en su artículo 6º se expresa en el sentido de que podrán instalarse centralitas de abonados, propiedad de éstos, viniendo obligada la Compañía a instalar las líneas necesarias para su conexión a la red general y debiendo exigir por la instalación exclusivamente los gastos que origine la misma.

A fin de llevar a efecto las previsiones recogidas, tanto en el Contrato entre el Estado con CTNE, así como en la Orden Ministerial citada, el Ministerio de Defensa, la Compañía Telefónica Nacional de España y la Delegación del Gobierno en la misma, suscribieron en septiembre de 1981, un acuerdo en el que se fijaban las «Condiciones Generales para la Conexión a la red pública de la Compañía Telefónica Nacional de España de las redes telefónicas de las Fuerzas Armadas».

Posteriormente la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, en su artículo 5º.1 y 2, estableció la contribución de las Telecomunicaciones a la Defensa Nacional. En concreto el citado artículo preceptúa lo siguiente:

- «1. Los servicios de telecomunicación que desarrollan actividades esenciales para la defensa nacional, constituyen parte integrante de la misma.
2. De conformidad con lo establecido en la legislación reguladora de

la defensa nacional, el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones es el órgano de la Administración Civil del Estado con competencia para ejecutar la política de defensa nacional en el sector de las telecomunicaciones, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa y de acuerdo con lo previsto en esta ley.

En el marco de las funciones relacionadas con la defensa civil, corresponde al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones estudiar, planear, programar, proponer y ejecutar cuantos aspectos se relacionen con la aportación del Ministerio a la defensa nacional en el ámbito de las telecomunicaciones.

A tales efectos, los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones coordinarán la planificación del sistema de telecomunicaciones de las Fuerzas Armadas a fin de asegurar, en la medida de lo posible, la compatibilidad con los servicios civiles. Asimismo, elaborarán los programas de coordinación tecnológica precisos que faciliten la armonización, homologación, coordinación y utilización, conjunta o indistinta, de los medios, sistemas y redes civiles y militares en el ámbito de las telecomunicaciones. Para el estudio e informe de estas materias se constituirán los Organismos interministeriales que se consideren adecuados, con la composición y competencia que se determine reglamentariamente.»

A fin de obtener la coordinación entre ambas clases de redes, y al objeto de lograr la utilización de los medios, sistemas y redes civiles de las Fuerzas Armadas, el artículo 29.4 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones establece que «las especificaciones técnicas de los equipos, aparatos, y dispositivos utilizados por las Fuerzas Armadas se determinarán por el Ministerio de Defensa, debiendo ser compatibles con las redes públicas de telecomunicación para que sea posible su conexión, en los términos previstos en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 5º».

Como último inciso, indicar que tras la promulgación de la LEy de Ordenación de las Telecomunicaciones y en cumplimiento de lo señalado en la Disposición Adicional Segunda, el Gobierno y la CTNE formalizarán un nuevo contrato, en el que se determinarán los servicios finales y portadores cuya explotación se concede a la citada compañía.

— **transporte; ferrocarriles;**

La Ley 16/1987, de 30 de julio, relativa al transporte terrestre, tanto por carretera como por ferrocarril.

— **embarcaciones (pabellón nacional y pabellón de complacencia);**

**Teniente Coronel Auditor
Agustín Corrales Elizondo**

El concepto de abanderamiento en la Legislación Española hace referencia a los buques que, habiéndose construido en Astilleros Españoles o habiéndose importado con las autorizaciones necesarias, estén abanderados en España, siendo su titular una empresa naviera española.

Se incluye, pues, tanto la nacionalidad originaria, como la derivativa de los buques.

Para el otorgamiento de la nacionalidad, o mejor dicho del Pabellón a buques extranjeros, hay que estar a la legislación interna, tal como señala el Convenio de Ginebra de 1958.

En la normativa española está vigente el Real Decreto nº 1027/89, de 28 de julio, sobre «Abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo», que permite el abanderamiento de los buques de procedencia extranjera, adquiridos por españoles, siempre que su importación se haya autorizado por el Gobierno, otorgado la oportuna licencia (art. 22 RD 1027/89).

A estos efectos, las personas adquirentes se inscribirán en el Registro de Empresas Marítimas (art. 10, RD).

Toda la documentación es susceptible de inscripción por un doble sistema registral (Restro Mercantil y Registro de buques), el primero con alcance determinante de la titularidad dominical y el segundo de carácter administrativo, o registro de Matrículas (arts. 1º al 7º del RD).

Los documentos otorgados en el extranjero que hayan de reflejarse en los registros marítimos deberán estar legalizados por el Cónsul de España competente.

Asimismo, de acuerdo con el Convenio de Bruselas de 1967, sobre privilegios e hipotecas marítimos, un navío matriculado en un Estado contratante no será susceptible de serlo en otro Estado sin ser dado de baja en su primera matrícula. Para que esta baja, por otra parte sea efectiva, por el Estado competente deberá comprobarse que no existen hipotecas o privilegios que pudieran quedar perjudicados por el cambio de abanderamiento.

En cuanto a los Pabellones de conveniencia la normativa española no establece ninguna traba especial distinta de la contenida en la Legislación Internacional, aunque el RD estudiado establece que el abanderamiento español se promueve ya por el propio astillero constructor como regla; es decir, que la norma presume el abanderamiento español de buques fabricados en España como sistema básico y

prácticamente propio a seguir. También asigna determinados tipos de servicio a los buques de la propia bandera y a lo largo del tiempo la concesión de crédito a la construcción naval está lógicamente dirigida a los buques de Pabellón español, tanto en la obtención de primas, como de otros tipos de ayudas.

El artículo 60 del RD posibilita en este sentido, la utilización provisional por un buque nacional —arrendado— de un Pabellón extranjero, de forma condicionada para el caso en que España entre en guerra, supuesto en el cual el buque recobrará el Pabellón español.

— **punto aéreo;**

Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos

De conformidad con el principio recogido en el Convenio de Chicago de 1944, de libertad de acción de cada Estado, en los casos de estado de guerra y situaciones de emergencia, corresponde aplicar las normas internas previstas para tales eventualidades, como son en nuestro país las Leyes Orgánicas relativas a los criterios fundamentales de la Defensa Nacional, (6/80 y 1/84) complementadas por la Ley 50/69 sobre Movilización Nacional, a las Autoridades militares correspondientes, en los casos atribuidos a su competencia y en concreto al Ejército del Aire la salvaguarda de la soberanía nacional del espacio aéreo español y la consecución de la superioridad aérea en la zona de conflicto, tan necesaria para el desarrollo último de la guerra; también son de destacar las normas sobre requisas, incautaciones y movilización contenidas en la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960, que permiten incluso la movilización de empresas españolas de transporte aéreo y la militarización del personal aeronáutico necesario, otorgándole la consideración militar pertinente.

En circunstancias excepcionales y en concreto en los conflictos armados, está prevista por las normas que definen los criterios básicos de la Defensa Nacional ya mencionadas, la adscripción de todos los medios y recursos humanos y materiales al servicio de la defensa, de donde se puede colegir fácilmente la disposición permanente para tal fin, de todas las aeronaves civiles, que en un momento determinado puedan servir de apoyo logístico a las operaciones militares.

Por otra parte, para conseguir la máxima rapidez en la ejecución de los planes operativos de interés para la defensa nacional, compete a las Comandancias Militares Aéreas la función esencial de coadyuvar al desarrollo de las operaciones militares aéreas en permanente coordinación con las Autoridades civiles competentes.

— alimentos;

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

La política alimentaria ha de tener por finalidad el procurar disponer en cantidad y calidad de los alimentos, que permitan garantizar un adecuado suministro a la población y mejorar el nivel de competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales.

Se hace preciso para ello la realización de campañas de información y de promoción del consumo de productos de los que somos excedentarios o de aquéllos cuya utilización debe ser racionalizada, a fin de conseguir un equilibrio de los recursos agroalimentarios, teniendo presentes las necesidades de una alimentación adecuada.

Asimismo, es preciso desarrollar una política de stocks estratégicos para una serie de productos básicos, cuya finalidad será garantizar el abastecimiento a la población.

En un mundo de economía social de mercado, los países utilizan los denominados stocks o reservas, dentro de los cuales podemos distinguir los stocks o reservas de abastecimiento, los stocks o reservas de regulación y los stocks o reservas estratégicas.

Los stocks de abastecimiento son de aquellos productos que no son motivo de conflictos, porque las fuerzas económicas que actúan se hallan en una buena situación y por tanto la producción y la comercialización están en equilibrio, siendo las alteraciones coyunturales y externas a los propios procesos. Más importantes son los stocks de regulación, formados por productos motivo de determinados conflictos económicos, políticos y sociales y que se regulan a través de sus precios, bien directamente o indirectamente fijando precios de determinados «inputs», como energía o fertilizantes.

Antes de ingresar en la CEE era el FORPPA, el que mediante la utilización de estas dos clases de stocks o reservas, regulaba el mercado comprando productos si los precios bajaban y al contrario. Pero al ingresar en la CEE, el FORPPA pierde, entre otras cosas, esta atribución, que pasa al Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEOGA GARANTIA), y además, por el artículo 86 del Acta de Adesión, España debe eliminar, bajo su responsabilidad financiera, los stocks de productos agrícolas existentes en el país en el momento de la adhesión y que superen el nivel normal de enlace entre compañías.

Queda, pues, como competencia exclusiva de la CEE a través del FEOGA Garantía, la regulación de los mercados, mediante la intervención de compra-venta en los mismos.

Estas Disposiciones del Derecho Comunitario, ¿impedirían la intervención de las Autoridades Agrarias españolas en el mercado agrícola, en situaciones de crisis, tensión interna o internacional, o incluso en caso de conflicto bélico?

Evidentemente no. La prolija regulación del Derecho Comunitario originario ha previsto la intervención reguladora de las Autoridades nacionales en sus mercados en esos supuestos de hecho, si bien a fin de evitar en lo posible distorsiones en el funcionamiento del Mercado Común, se establece la necesidad de consulta entre los Estados miembros. En concreto, los artículos 224 y 225 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea preceptúan:

Artículo 224: «Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del Mercado Común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro puede verse obligado a adoptar en caso de guerra o grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.»

Artículo 225: «Si algunas de las medidas adoptadas en los casos previstos en los artículos 223 y 224 tuvieren por efecto falsear las condiciones de competencia en el Mercado Común, la Comisión examinará con el Estado interesado las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrán adaptarse a las normas establecidas en el presente Tratado. No obstante el procedimiento previsto en los artículos 169 y 170, la Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en los artículos 223 y 224. El Tribunal de Justicia resolverá a puerta cerrada.»

Reconocida pues las posibilidades de cada nación de adoptar medidas en caso de crisis o tensión en el mercado agroalimentario, el instrumento adecuado para la regulación del mismo, con objeto de satisfacer estas necesidades, es el de los sistemas de stocks o reservas estratégicas.

Estos stocks o reservas estratégicas, para crisis anormales como catástrofes naturales, guerras o conflictos bélicos, etc., tienen por objeto cubrir las necesidades más perentorias en el menor tiempo posible, stocks que se logran por la concienciación ciudadana, para que disponga en el propio hogar de un

almacén de productos necesarios para solventar la crisis y poder ayudar a las zonas más afectadas. Tal fue la actitud adoptada por Suiza en la Ley de stocks estratégicos a partir del 12 de diciembre de 1983, desarrollando una fuerte campaña de información para sensibilizar a la opinión pública.

En España, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el CESEDEN del Ministerio de Defensa, y la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, elaborarán un proyecto similar que, además, tendría el efecto subsidiario de absorber excedentes. Las bases para establecer las reservas estratégicas son similares a las de Suiza:

- Almacenar en casa del consumidor un máximo de productos alimenticios de conservación prolongada, que presentan un valor nutritivo relativamente alto para que, en caso necesario, cada persona puede aportar los rendimientos a una situación brusca de desabastecimiento.
- Reservas base por persona, por ejemplo: 2 kg. de azúcar, 2 kg. de arroz y/o postres y 2 kg. de aceite y/o grasas.
- Reservas complementarias de la mayor variedad posible y comprendiendo todo tipo de productos o base de alimentos ricos en proteínas y también en hidrocarbonados, más bebidas y varios.
- No deberán conservarse más de 12 meses, excepto que lo admitan.
- Deberán estar en condiciones de que puedan llegar lo antes posible al lugar en que sean precisos.
- El planteamiento de acumular en grandes almacenes en lugares estratégicos supone dos problemas: la renovación y la disposición de locales, tanto públicos como privados, y el coste para el Estado sería muy alto.

— **agua;**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

No existe en nuestro Ordenamiento Jurídico disposición alguna que específicamente prevea el empleo que deba darse a los recursos acuíferos, como recurso no propiamente militar empleado en apoyo de la defensa nacional.

Conforme al artículo 149.1.22 de la Constitución española es competencia exclusiva del Estado «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...». En el ejercicio de esa competencia se promulga la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que vino a derogar la antigua ley de 13 de junio de 1879.

Si bien dicha Ley, ni ninguna reguladora de los recursos hídricos, establece previsión alguna sobre el aprovechamiento de dichos recursos por las Fuerzas Armadas, el artículo 56 de la misma otorga al Gobierno de la Nación competencia para la adopción de medidas extraordinarias sobre los recursos acuíferos, cuando circunstancias excepcionales aconsejaron el establecimiento de las mismas.

El artículo 56 de la Ley 29/85, de Aguas, establece en concreto que. «En circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de coníferos, o en similares estados de necesidad, urgencia, o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales, el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, oído el organismo de cuenca, podrá adoptar, para la superación de dichas situaciones, las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiera sido objeto de concesión.» Dicho artículo, no obstante, para ser considerado como constitucional ha de ser interpretado conforme a lo establecido en el Fundamento Jurídico 23, letra h) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, a fin de que el Gobierno en el ejercicio de las facultades que le apodera el artículo 56, no prive a las Comunidades Autónomas de sus competencias sobre los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio.

En resumidas cuentas, el Tribunal Constitucional viene a señalar que corresponderá al Gobierno aprobar las referidas medidas extraordinarias cuando afecte la situación de emergencia a cuencas intercomunitarias, o las medidas a adoptar afecten de manera conjunta o interdependiente a esas cuencas hidrográficas. En cambio, si la situación de necesidad o de emergencia no excediere de los límites de las aguas intercomunitarias, la competencia para adoptar las medidas tendentes a superarlas corresponde a los Organos de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 148.1.10 de la Constitución sobre los aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad Autónoma.

— **energía;**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

En el contrato de las Fuerzas Armadas con Campsa, firmado por los diferentes Cuarteles Generales para el suministro de fueles a los distintos Ejércitos, se prevén cláusulas específicas en las que, se indique que en situación

de conflicto, se atenderán preferentemente suministros para las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, en el año 1987 se firmó un contrato entre el Ministerio de Defensa y Campsa en virtud del cual se cedió mediante concesión durante un período de 99 años el uso del oleoducto ROTA-ZARAGOZA a la mencionada compañía petrolífera, que a cambio se comprometió a utilizar en caso de conflicto o situación de tensión dicho oleoducto preferentemente para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas.

— **reconstrucción y reparaciones;**

**Capitán Auditor
José F. Jiménez Vara**

No existe previsión alguna en nuestra legislación, si bien no habría dificultad, en englobar dentro de la política general de Defensa Civil algún tipo de normativa que incentivare dicho apoyo a las Fuerzas Armadas, pudiendo en última instancia procederse a la movilización de las empresas del ramo, a fin de que éstas atendieren a las necesidades perentorias de las Fuerzas Armadas.

2.2.5. ¿Hay necesidad de cambiar la actual legislación en el supuesto de integración futura en alguna organización regional?

Desde el punto de vista estrictamente jurídico no existe tal necesidad.

2.2.6. ¿Cuál sería el papel del control militar aéreo en el supuesto de un control de tráfico aéreo civil integrado?

**Coroneles Auditores
Martín Bravo Navarro
Javier Aparicio Gallego
Teniente Auditor
Manuel Zafra Riascos**

Según ya se ha expuesto, en tiempos de guerra el control de tráfico aéreo será actuado por el Ejército del Aire. La puesta a disposición de los intereses de la defensa de la totalidad de los medios materiales y humanos de la nación, cuya movilización podrá ser acordada por el Gobierno

a tenor de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 6/80, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, supone la posibilidad de que los servicios civiles de control aéreo, en tal caso, sean incorporados a los medios de control propios del Ejército del Aire para apoyar y complementar las capacidades de éstos. Debe subrayarse que la coordinación de los recursos de la nación necesarios para lograr los objetivos fijados en la política de defensa, está prevista en el artículo 15.1 de la misma Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, destacándose en su artículo 15.2, que tal coordinación comprenderá cuanto se relacione con la defensa nacional, señalándose los sectores de especial transcendencia a dicho fin, entre los que se citan de forma expresa, las vías de comunicación y los transportes de tierra, mar y aire.

De conformidad con lo previsto en la Ley 50/69, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional, la movilización podrá afectar tanto al personal como a los medios o bienes afectados al control del tráfico aéreo. El personal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9º de la Ley 50/69, podrá ser movilizado, en cuya situación quedará encuadrado en las Fuerzas Armadas, e integrado en Unidades militares, o militarizado, y en tal caso el personal civil quedará equiparado a las categorías militares que correspondan, pero sin integrarse en las Unidades de los Ejércitos. En cuanto a los medios del control del tráfico aéreo, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Básica de Movilización, y por tratarse de elementos de servicios de carácter público, podrán ser movilizados o militarizados; en el primer caso quedarán bajo dirección y administración militares, y funcionando como establecimientos de esta naturaleza y su personal militarizado; en el supuesto de militarización, conservarán su dirección y administración propias, aun cuando se utilicen para la prestación de servicios de interés a los fines de la defensa, y su personal quedará también militarizado.

En tiempo de guerra, y dada la finalidad fundamental de atender a las necesidades de la defensa nacional, definida en el artículo 2º de la Ley Orgánica 6/80, como la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, los medios de control aéreo civiles movilizados o militarizados serán coordinados por el Ejército del Aire, al que el artículo 31.1 de la misma Ley, declara responsable principal de la defensa aérea del territorio y de ejercer el control del espacio aéreo de soberanía nacional, atribuyéndole como misión específica el desarrollo de la estrategia conjunta en el ámbito determinado por sus medios y formas propias de acción.

Las situaciones de crisis quedan acogidas en el concepto genérico de situaciones excepcionales, a que se refiere el artículo 1º de la Ley 50/69, de 26 de abril, Básica de Movilización, y en ellas, los diferentes órganos de movilización podrán acordar las movilizaciones y militarizaciones del personal adscritos a los servicios de control del tráfico aéreo civiles y de sus medios materiales cuando fueran necesarios. Debe puntualizarse que la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, prevé en su artículo 19 que, alcanzado el estado de excepción, en el que 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 restablecerlo, y una vez obtenida por el Gobierno la Autorización del Congreso de los Diputados para declarar dicho estado de excepción, la autoridad gubernativa podrá intervenir y controlar toda clase de transportes, y, en consecuencia, también podrá hacerlo con los medios de control del tráfico aéreo.

Sin embargo, esta intervención no conllevará necesariamente que el control del tráfico sea asumido por el Ejército del Aire, sino que podrá plantearse como actuación potencial en virtud de las competencias que al Gobierno queden atribuidas por el artículo 2º.1. del Real Decreto Ley 12/78, de 27 de abril, al que nos referíamos en el apartado 1.1.1., si bien las circunstancias de referencia podrán ser evaluadas por el Gobierno en el sentido de aconsejar o no que el control del tráfico aéreo sea ejercido en tal supuesto por el Ejército del Aire.

Como resumen de lo expuesto en este apartado, podemos decir que, en los casos de tiempo de guerra, el Ejército del Aire asumirá el control de la circulación aérea general sobre todo el espacio aéreo nacional, y los servicios civiles de control de tráfico aéreo podrán ser movilizados, y en tal caso integrados en las Unidades militares de control, o militarizados, y, en este supuesto, mantendrán su condición, dirección y administración civiles, aun cuando presten servicio a los fines generales de la defensa; en todo caso actuarán como elementos colaboradores de los medios propios del Ejército del Aire y coordinados por él. En cambio, en las situaciones de crisis en tiempo de paz, éstas serán evaluadas por el Gobierno para establecer si el control del tráfico aéreo, en su totalidad o en parte, ha de efectuarse por el Ejército del Aire, con las consecuencias posibles de movilización o militarización de los servicios civiles, o si, por el contrario, el servicio de control del tráfico aéreo se mantiene en las mismas circunstancias que en los tiempos de paz en situaciones normales.

2.2.7. *¿Qué posibilidad de éxito tendrían las modificaciones propuestas, teniendo en cuenta:*

- **las condiciones políticas actuales;**
- **las posibilidades económicas y financieras;**
- **las tendencias en la opinión pública;**

Por el contenido estrictamente jurídico de su actividad y por coherencia, también, con lo indicado en la contestación al punto 2.2.5, este Grupo Español no propone modificaciones legislativas.