



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

DOCUMENTO PARA EL DEBATE:
**LA AUTORIZACIÓN Y CONTROL
PARLAMENTARIO DE LAS
MISIONES DEL EJÉRCITO EN EL
EXTERIOR: LA FALTA DE UN
PROCEDIMIENTO COMÚN**

Jordi Xuclà

*Diputado a Cortes Generales
Portavoz de CiU en la Comisión de Defensa y Asuntos Exteriores*

Madrid, 11 de febrero de 2010

**LA AUTORIZACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES DEL
EJÉRCITO EN EL EXTERIOR:
LA FALTA DE UN PROCEDIMIENTO COMÚN**

*Jordi Xuclà i Costa, diputado a Cortes Generales y Portavoz de CiU en la Comisión de
Defensa y Asuntos Exteriores*

1. Introducción 2. El control parlamentario de misiones militares en derecho comparado 2.1 Variables explicativas del nivel de control 2.2 Tipos de control en las democracias occidentales 3. La autorización y control parlamentario de las misiones militares en España 3.1 Antecedentes 3.2 El marco legal: la L.O. 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional 3.3 Una lectura política: la posición de los distintos grupos parlamentarios 4. Las distintas formas de autorización de las misiones militares en el Congreso de los Diputados: la falta de un procedimiento reglado 4.1 Presentación 4.2 Naturaleza jurídica de los Acuerdos de la Mesa y la Presidencia. La importancia de la costumbre parlamentaria 5. Propuesta *de lege ferenda*: la necesidad de desarrollar normativamente el trámite parlamentario de autorización del envío de las misiones militares en el exterior

1. Introducción

En los últimos años, distintos gobiernos de democracias occidentales de nuestro entorno han sido requeridos a contribuir con tropas a misiones militares multilaterales de distinta naturaleza. Ante conflictos bélicos como el vivido en Bosnia, Kosovo, Afganistán o Irak, los distintos gobiernos han respondido de diferentes maneras, dependiendo de múltiples factores como la percepción de sus intereses en conflicto, las exigencias derivadas de la misión militar, los bienes afectados o la cultura política. En algunos casos, como Alemania, el gobierno no pudo enviar tropas a misiones militares multilaterales sin el previo aval del Bundestag. En otros, como Gran Bretaña o Francia, el papel de sus Parlamentos en la toma de estas decisiones sería menos determinante. Inevitablemente, las implicaciones de este tipo de decisiones gubernamentales se proyectan no solo en el ámbito político estrictamente doméstico sino también en el internacional.

En este escenario, el régimen de autorización y control parlamentario de las misiones militares ha sido objeto de numerosas investigaciones, que acostumbran a enzarzarse en disertaciones más amplias sobre legitimidad democrática, gobernanza o responsabilidad política. En las democracias representativas, la ciudadanía controla, en mayor o menor medida, la política gubernamental de defensa y la opinión pública resulta determinante a la hora de encauzarla¹. Es más, en democracia, la celebración periódica de elecciones constituye uno de los principales mecanismos de control de los Ejecutivos, que deberán contar con el apoyo popular necesario a la hora de tomar ciertas decisiones estratégicamente claves, principalmente aquellas concernientes al despliegue de las Fuerzas Armadas.

La noción que las democracias no deben luchar entre ellas ha sido especialmente aceptada en el plano político, hasta el punto que los líderes de estados democráticos sufren altos costes en la decisión de inmiscuirse en contiendas bélicas, siempre en el caso de perderlas y muchas veces a pesar de ganarlas². Por ello, cuestiones como el grado en el que el gobierno debe compartir su poder de decisión en este ámbito o el nivel efectivo de control parlamentario que se ejerce, adquieren una especial relevancia política. Es más, doctrinalmente se advierte que si otras instituciones comparten con el ejecutivo el poder de decidir y controlar, ello acaba condicionando su impacto electoral y tiende a reforzar la arena parlamentaria como escenario de exigencia de responsabilidad³.

Siendo el Parlamento el ámbito por excelencia donde, en el juego de las mayorías y minorías, se expresa la voluntad del pueblo, deviene un actor privilegiado para ejercer este control sobre las acciones del Ejecutivo. De hecho, el control parlamentario constituye el medio de fiscalización política por excelencia, amparado en la condición del Parlamento como supremo detentador del poder en representación del pueblo, titular de la soberanía. En este contexto, la noción clásica de control parlamentario está indisolublemente unida a la idea de responsabilidad política institucionalizada

¹ R.C. EICHENBERG y R. STOLL; "Representing defense. Democratic control of the defense budget in the United States and Western Europe", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 47, nº 4, 2003, p. 399-422. También, por todos, R.Y. SHAPIRO y B.L.PAGE; "Foreign policy and the rational public", *Journal of Conflict Resolution* nº 32, 1988, 211-47.

² B. RUSSETT y J. ONEAL; *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*, Norton, Nueva York, 2001, p. 54

³ T.C. MORGAN y S.H.CAMPBELL; "Domestic structure, decisional constraints, and war: So Why Kant Democracies Fight?", *Journal of Conflict Resolution*, nº 35(2), 1991, p. 187-211. Los autores subrayan que "if institutions or individuals other than the executive must also approve such a decision, less belligerent elements of society have a greater chance of moderating policy and can constrain the leader". También H. HÄNGGI; "The use of force under international auspices: parliamentary accountability and 'democratic deficits'" en H. BORN y H. HÄNGGI (ed.), *The 'Double democratic deficit'. Parliamentary accountability and the use of force under international auspices*, Aldeshot, Ashgate, 2004, p. 3-16

parlamentariamente. Por ello, el Parlamento, después de realizar la fiscalización de la actuación del Gobierno con un parámetro que legitima la forma política instituida, podrá implementar distintos procedimientos de exigencia de responsabilidad. Ello explica que distintos analistas tomen en consideración las características y calidad democrática de los países, así como sus formas de gobierno, como variables e hipótesis explicativas del nivel de control parlamentario que se ejerce sobre las misiones militares.

Este artículo propone un estudio de los principales mecanismos de control parlamentario de este tipo de misiones. Formalmente, se divide en dos partes.

La primera propone una aproximación al estudio del tema desde la perspectiva del derecho comparado. De entrada, esta perspectiva de análisis ofrece la oportunidad de comparar diferentes sistemas jurídicos para analizar qué mecanismos de control parlamentario se articulan en otros países en aras a verificar el despliegue de misiones militares. De hecho, el nivel de control parlamentario de estas misiones difiere sustancialmente entre las democracias occidentales. En este sentido, los estudios comparados no solo sirven para identificar diferentes mecanismos de control, sino que permiten anticipar los efectos y consecuencias políticas que de ellos derivan. Identificando similitudes y diferencias, se está en condiciones de aprender no sólo de los éxitos sino también de los fracasos de los instrumentos de control del legislativo en este ámbito.

Partiendo de esta base, la segunda parte del artículo analiza los mecanismos de autorización y control parlamentario de las misiones militares garantizados en el Estado español.

2. El control parlamentario de misiones militares en derecho comparado

2.1 Variables explicativas del nivel de control

La efectividad del control parlamentario de las misiones militares en el escenario comparado es muy dispar y depende de la concurrencia de distintos factores como las características del sistema político-constitucional de cada Estado; los recursos con los que cuenta la institución parlamentaria para hacer efectivo su control sobre el ejecutivo; la cultura política, muchas veces condicionada por antecedentes históricos; o, a título meramente indicativo, el proceso de internacionalización de sus políticas de defensa y seguridad, que se acaba traduciendo en una proyección supranacional de los mecanismos de control de las mismas.

El sistema político-constitucional de los Estados constituye, sin duda, una de las variables que más condicionan la efectividad del nivel de control del Legislativo⁴. De hecho, el control parlamentario de las misiones militares no difiere demasiado del régimen de control parlamentario proyectado en otros ámbitos. Así, vendrá directamente condicionado por la forma de gobierno de cada Estado y, más específicamente, por el modo cómo se articulan las relaciones entre su poder legislativo y ejecutivo. Por tanto, este control depende de la posición que ocupe el Parlamento dentro del sistema político, y esta posición se halla estrechamente vinculada a la distinción entre sistema parlamentario y presidencial⁵. En todo caso, incluso dentro de una misma forma de gobierno, la efectividad del control parlamentario de las misiones militares varía sustancialmente de un país a otro.

Este control puede adquirir diferentes formas y, habitualmente, se traduce en regulaciones normativas que imponen requerimientos procedimentales y sustantivos para llevar a cabo el despliegue de tropas. En algunos casos, estos mecanismos de control se ejercen *a priori*, imponiendo al gobierno el deber de obtener una previa aprobación del Parlamento que avale su decisión de participar en misiones militares. En otros casos, este poder de control parlamentario se ejerce *ex post*, una vez adoptada la decisión gubernamental, articulando diferentes mecanismos de supervisión de la misión. En todo caso, si se atiende a una concepción amplia del control parlamentario⁶, éste puede proyectarse en múltiples instrumentos que, en mayor o menor medida, contribuirán a la fiscalización de la actuación gubernamental. De hecho, doctrinalmente se apunta que esta concepción amplia del control parlamentario es la que permite distinguir el control “*por*” el Parlamento (el que realiza la cámara como órgano expresando su voluntad por mayoría) del control “*en*” el Parlamento (el que pueden realizar en la cámara ‘*como institución*’ los parlamentarios individuales y grupos parlamentarios, aunque sea en minoría, a través de la crítica, información, investigación o debate con publicidad)⁷.

⁴ H.BORN; “Civil-Military relations in Europe: political rights, civil liberties and defense expenditures” en J. CALLAGHAN y F. KERNIC (ed.); *Armed forces and international relations: global trends and issues*, LIT Publishers/Transaction Publishers, 2004.

⁵ K. STROM; “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000, p. 261.

⁶ F. RUBIO LLORENTE; “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, nº1, Cortes Generales, Madrid, 1985, publicado en *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 241. También, M. ARAGÓN REYES; “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político* nº 23, 1986.

⁷ M. ARAGÓN REYES; “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en F. PAU VALL (coord.); *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornada de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998, p. 37

Ahora bien, más allá de la variable político-institucional, la efectividad de este control parlamentario depende directamente de los recursos con los que cuenta cada Parlamento, sea cual fuere su posición dentro del sistema político del Estado. Cuestiones como el alcance de su potestad presupuestaria o la adscripción de medios materiales y personales, como comités especializados, pueden acabar condicionando la efectividad de los eventuales instrumentos de control garantizados en el ordenamiento jurídico. Así por ejemplo, los Parlamentos ganan poder de control sobre el ejecutivo si pueden aprobar o rehusar presupuestos de misiones militares concretas. De hecho, se advierte que en muchas democracias, el poder parlamentario en materia presupuestaria puede convertirse en un poder meramente testimonial si la institución solo tiene reconocida la opción de aprobar o denegar partidas presentadas por el gobierno, sin que pueda enmendarlas ni presentar sus propias propuestas⁸. Ello viene a su vez condicionado por el control democrático del presupuesto en defensa que se garantiza en países de nuestro entorno⁹.

En este escenario, la cultura política de la sociedad también adquiere un papel relevante a la hora de explicar la efectividad del control parlamentario de las misiones militares. Inevitablemente, cuestiones como los valores y creencias compartidos por la mayoría de la población, condicionan su posición en los procesos de toma de decisiones y su control. Es más, la cultura política incluso puede acabar determinando los términos de su participación en misiones militares. Así por ejemplo, Irlanda tomaría parte en ciertas misiones multilaterales valorando su proyección internacional¹⁰. Además, en otros países como Suecia, su cultura política sería determinante en la

⁸ H. HÄNGGI; "The use of force under international auspices: parliamentary accountability and 'democratic deficits'", en H.BORN y H.HÄNGGI (ed.); *The 'Double Democratic Deficit'. A parliamentary accountability and the use of force under international auspices*“, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 13

⁹ R. EICHENBERG y R. STOLL; "Representing Defense. Democratic control of the defense budget in the United States and Western Europe", *Journal of Conflict Resolution* vol 47, nº4, 2003, p. 399-422. Este artículo contiene un estudio comparado de cinco países: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Suecia. Los autores llegan a la conclusión que "there is now substantial evidence that defense spending decisions in the United States are influenced by citizen preferences (...) Results show that public opinion in all five countries is systematically responsive to recent changes in defense spending".

¹⁰ Doctrinalmente se señala que la participación de Irlanda en la Liga de las Naciones le concedió "an international identity, purpose, and sense of place". Vid. M. KENNEDY; *Ireland and the League of Nations 1919-1946: international relations, diplomacy and politics*, Irish Academic Press, Dublin, 1996, p. 257. Asimismo, su participación en misiones de mantenimiento de la paz en sede de Naciones Unidas también tomaría en consideración esta variable. Así, en palabras de D. Andrews, Ministro de Defensa irlandés, en un discurso proclamado el 29 de junio de 1993 subrayaría que "In many ways the participation of Irish troops in United Nations peacekeeping has become the mainstay of our involvement in the affairs of that organization. Without our peacekeeping commitment the UN could be said to have little real meaning for us as otherwise our voice would be lost among the voices of the superpowers". Vid. Charlotte KU y H.K.JACOBSON (ed.); *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 62

decisión de enviar tropas para proteger procesos de mediación, proyectando así su experiencia doméstica en el escenario internacional¹¹.

A las anteriores consideraciones, debe también añadirse el arraigo de la cultura política democrática, como variable que, en algunos países, puede llegar a condicionar decisivamente el control parlamentario que se ejerce sobre las misiones militares. Así, se subraya que las democracias jóvenes acostumbran a ser más proclives a establecer un alto nivel de control parlamentario a causa de su incertidumbre sobre las decisiones gubernamentales que, eventualmente, podrían adoptarse en un futuro. Se advierte que los ciudadanos de Estados en vías de transición democrática, tienden a tener más incentivos para imponer límites institucionales a futuras decisiones que puedan adoptar sus gobiernos. El conceder más poder al Parlamento en el proceso de toma de decisión y control se ve como una garantía. A *sensu contrario*, en democracias estables y duraderas, los ciudadanos acostumbran a mostrar un más alto nivel de confianza en que sus futuros gobiernos solo van a desplegar tropas bajo condiciones apropiadas para la opinión pública. Ello explicaría que países como el Reino Unido, Estados Unidos o Francia se incluyan dentro de la categoría de Estados que cuentan con unos niveles de control parlamentario de sus misiones militares relativamente bajos¹².

Por tanto, la experiencia histórica constituye también una variable que puede llegar a determinar la posición del Estado en este tema. Así por ejemplo, se apunta que las experiencias bélicas vividas en el pasado, como derrotas militares, sirven de lección en aras a ser más cautos en los procesos de control de la decisión de desplegar tropas. Esta hipótesis serviría para explicar que ciertos Estados, como Alemania, cuenten hoy con unos niveles altos de control parlamentario de sus misiones militares.

Y enlazando con esta variable que se fija en la experiencia histórica del país, ciertos analistas apuntan también la llamada hipótesis colonial. Según esta variable, aquellos países que durante la etapa colonial impulsaron conquistas militares en un contexto de desarrollo económico, se hallan más habituados a que sus respectivos gobiernos decidan en temas de defensa. Es más, estudios comparados advierten de la existencia de un nexo o relación entre el pasado colonial del país y su nivel de control parlamentario de las misiones militares. Así, países con amplia tradición colonialista

¹¹ U. MÖRTH y B.SUNDELIUS; "Sweden and the United Nations" en K.KRAUSE y W.A.KNIGHT (eds); *State, Society, and the UN System. Changing Perspectives on Multilateralism*, Tokyo, United Nations University Press, 1995, p. 108. En palabras de la obra, la participación de Suecia en Naciones Unidas debe entenderse como una "*manifestation of a national aspiration to project globally the domestic experience of the Swedish version of the 'good society'*".

¹² W.WAGNER; "Parliamentary control of military missions: accounting for pluralism", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper nº 12, agosto de 2006, p. 10.

como Francia o Reino Unido, cuentan con bajos controles parlamentarios de sus misiones militares. En cambio, muchos países con altos niveles de control parlamentario carecen de tradición colonial, tesis que ciertamente presenta excepciones¹³.

Finalmente, conviene subrayar que el proceso de internacionalización de las políticas de defensa y seguridad de los Estados, inevitablemente se acaba proyectando en los mecanismos de control de las mismas. En pleno siglo XXI, las relaciones entre las democracias occidentales se caracterizan por un alto grado de interdependencia e importantes redes de relaciones transnacionales, en el marco de un proceso de globalización. En este escenario, las políticas de seguridad y defensa de los gobiernos democráticos se hallan limitadas no solo por un organigrama institucional que excede de las fronteras nacionales, sino también por el requerimiento de apoyar ciertos compromisos internacionales que implican despliegues de fuerzas armadas. Para ciertos sectores doctrinales, esta cooperación internacional en políticas de defensa y seguridad incide directamente en los mecanismos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en el ámbito doméstico, traduciéndose muchas veces en un refuerzo del papel del gobierno frente a los Parlamentos nacionales¹⁴.

Además, para los Estados miembros de la Unión Europea y la OTAN, el establecimiento de fuerzas integradas multinacionales, introduce también cambios en el control democrático del despliegue militar, por cuanto esta decisión sobre el uso de la fuerza no puede adoptarse autónomamente a nivel interno. Es por ello que, doctrinalmente, se habla de una cierta tensión entre demandas de integración militar internacional y control democrático ejercido por los Parlamentos nacionales. Esto es, a medida que las decisiones militares incumben a cuerpos internacionales, deviene cada vez más difícil a los Parlamentos nacionales desplegar su poder de control. En cualquier caso, si bien existen ciertas tensiones, es evidente que no hay incompatibilidad entre un alto estándar de control parlamentario y una integración de tropas en estructuras militares multinacionales. Es más, estos procesos terminan consolidando incluso la internacionalización de ciertos mecanismos de control parlamentario de las misiones. Es en ese contexto donde adquiere un papel importante el control ejercido por instituciones parlamentarias supranacionales¹⁵.

¹³ W.WAGNER; "Parliamentary control of military missions: accounting for pluralism", cit. supra, p. 16-20. El estudio contiene tablas que relacionan las guerras coloniales con el nivel de control parlamentario y concluye que "*the table clearly demonstrates that there is a causal link between a contry's colonial past and its level of parliamentary control of military missions*".

¹⁴ A. MORAVCSIK; "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions", Center for European Studies, *Working Paper Series 52*, Cambridge, 1994

¹⁵ Por una ampliación, por todos, C.KU y H.K.JACOBSON (ed.); *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, cit. supra. Sobre el control parlamentario del Parlamento Europeo, vid. A.ELVIRA PERALES y M.D. GONZÁLEZ AYALA (coord.); *Nuevos retos del*

2.2 Niveles de control en las democracias occidentales

El elenco de variables que se han apuntado en el epígrafe precedente, permite contextualizar el análisis de los diferentes niveles de control parlamentario de las misiones militares garantizados en las democracias occidentales, que difieren, a veces sustancialmente, de un país a otro.

Así, en ciertos países como Alemania¹⁶, este control parlamentario es fuerte, hasta el punto que el gobierno precisa necesariamente de una previa autorización parlamentaria para avalar el despliegue de sus fuerzas militares. Por tanto, la intervención previa del poder legislativo resulta decisiva en el proceso de toma de decisión, más allá de los mecanismos de control parlamentario que se puedan establecer *ex post*. Estas garantías de intervención parlamentaria acostumbran a garantizarse jurídicamente bien sea en los textos constitucionales bien sea en disposiciones legislativas especiales¹⁷. Como se ha subrayado doctrinalmente, las cláusulas constitucionales o legales que exigen la aprobación o denegación previa del uso de la fuerza por parte del Parlamento constituyen el mecanismo más fuerte de control parlamentario¹⁸.

Se trata de un mecanismo de control que puede ser modulado y limitado. Así por ejemplo, en ciertos países como Suiza, se modula atendiendo a las características de la misión militar, precisando que la aprobación parlamentaria previa no se requerirá en despliegues militares menores que involucren pocos efectivos de sus fuerzas armadas¹⁹. En otros países, la previa aprobación parlamentaria se somete a

control parlamentario: comunidades autónomas y Unión Europea, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002

¹⁶ Por todos, G.NOLTE; "Germany: ensuring political legitimacy for the use of military forces by requiring constitutional accountability", en C.KU y H.K.JACOBSON (ed.); *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, cit. supra p. 231-253

¹⁷ Según Wolfgang Wagner, entre los países que cuentan con un alto nivel de control parlamentario de las misiones militares destacan Alemania, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Eslovaquia, Suecia o Suiza. Vid. "Parliamentary control of military missions: accounting for pluralism", cit. supra, p. 4-5

¹⁸ H. BORN; "Civil-Military relations in Europe: Political Rights, Civil Liberties and Defense Expenditures" en J.CALLAGHAN y F.KERNIC (ed.); *Armed Forces and International Relations: Global Trends and Issues*, cit. supra. También, H.HÄNGGI; "The Use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'", cit. supra.

¹⁹ En Suiza se establece que si la misión militar implica a más de 100 efectivos o dura más de tres semanas, se exige aprobación previa de la Asamblea federal. Se precisa que, en caso de urgencia, el Consejo Federal puede tramitar la solicitud de aprobación de la Asamblea Federal posteriormente. Vid. Artículo 66b de la *Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire* de 3

importantes excepciones que restringen, a veces significativamente, el ámbito de aplicación de la exigencia. Finalmente, en otros Estados, esta aprobación parlamentaria previa se delega a una Comisión parlamentaria especial. En lo que concierne a este último supuesto, la doctrina señala que si bien no debería mermar el control ejercido porqué los miembros del Parlamento, incluidos los de la oposición, deben aprobar el despliegue de las tropas, muchas veces la delegación de los poderes parlamentarios en una Comisión se traduce en una disminución del grado de publicidad del trámite. Y en la arena parlamentaria, la publicidad de los debates y acuerdos constituye también un mecanismo de control parlamentario importante²⁰.

Estas modulaciones o limitaciones del requerimiento de aprobación parlamentaria previa, responden a la voluntad de conciliar un alto estándar de control parlamentario con una garantía de respuesta directa, rápida y eficaz del Ejecutivo en temas de defensa. En este sentido, conviene subrayar que un nivel alto de control parlamentario puede llegar a generar ciertos costes, entre los que se encuentra el de enlentecer el proceso de toma de decisión. Es mas, se señala que la exigencia de aprobación previa parlamentaria puede traducirse en una merma de la capacidad gubernamental de actuar rápidamente y con flexibilidad, proyectándose, en ciertos casos, en una pérdida del elemento sorpresa en el despliegue de la misión militar²¹.

En este escenario, ciertos países optarían por garantizar un nivel de control parlamentario más débil. Este es el caso de Estados Unidos, Reino Unido o Canadá. En estos países, sus Ejecutivos habitualmente consultan el Legislativo y obtienen la previa aprobación parlamentaria, si bien ésta aprobación no constituye un requisito necesario sino que el solicitarla se ha dejado a una cierta discrecionalidad gubernamental. Así por ejemplo, en el caso británico, el despliegue de tropas y la decisión de entrar en hostilidades históricamente han constituido materias sujetas a ‘*Royal Prerogative*’²², ejercidas por el Primer Ministro²³.

de febrero de 1995 (RO 1995 4093). El artículo, rubricado “Competencias”, precisa: “1. Le Conseil fédéral est compétent pour ordonner un engagement. 2. Il peut conclure les conventions internationales nécessaires à l’exécution de l’engagement. 3. En cas d’engagement armé, il consulte les Commissions de politique extérieure et les Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres avant de l’ordonner. 4. Lorsque l’effectif d’un engagement armé dépasse 100 militaires ou que celui-ci dure plus de trois semaines, l’engagement est soumis à l’approbation de l’Assemblée fédérale. En cas d’urgence, le Conseil Fédéral peut demande l’approbation de l’Assemblée fédérale ultérieurement”.

²⁰ W.WAGNER; “Parliamentary control of military missions: accounting for pluralism”, cit. supra, p.5-6

²¹ Por ejemplo, vid. C. TAYLOR; “Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill. Bill 16 of 2005-06”, *Research Paper* 05/56, 8 august 2005.

²² La Prerrogativa Real se ha definida como “*the remaining portion of the Crown’s original authority, and it is therefore (...) the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the King himself or by his Ministers*”. Vid. A.V. DICEY; *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10

3. La autorización y control parlamentario de las misiones militares en España

3.1 Antecedentes

En el año 1980 se promulgó la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar²⁴. Aunque parcialmente modificada en 1984²⁵, esta Ley respondía a las necesidades de la defensa en un contexto que, con los años, quedó poco a poco superado. Debemos tener en cuenta que la anterior Ley se promulgó en unas circunstancias políticas y sociales muy distintas a las actuales. El Estado español vivía un momento clave de asentamiento de las estructuras democráticas y de construcción de un verdadero Estado de Derecho.

En el plano interno, las tensiones derivadas de la transición obligaron a una regulación muy influenciada por la actividad de ciertos sectores militares, todavía muy ligados al régimen anterior. Prueba de ello es que escasos meses después de su promulgación se sucedió el intento fallido de golpe de Estado del 23-F. En el plano exterior, el contexto era también radicalmente distinto al actual. El mundo se dividía en dos bloques enfrentados y polarizados. Por un lado, la URSS y sus satélites. Por el otro, Occidente, encabezado por Estados Unidos de América y los aliados europeos, entre los que España se contaba desde los acuerdos de 1953. Aún así, hay que recordar que en ese momento España no era miembro de la Unión Europea –entonces aún

Edició, 1959, p. 424. También, *Public Administration Select Committee, Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*, HC 422, Session 2003-04, Ev13. Define la Prerrogativa en los siguientes términos “*There is no single accepted definition of the prerogative. It is sometimes defined to mean all the common law, ie non-statutory powers, of the Crown. An alternative definition is that the prerogative consists of those common law powers and immunities which are peculiar to the Crown and go beyond the powers of a private individual eg the power to declare war as opposed to the normal common law power to enter a contract*”.

²³ Para una ampliación sobre los debates parlamentarios concernientes a este tema celebrados con motivo de contiendas militares de las fuerzas británicas, vid. C. TAYLOR; “Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill”, cit. supra. En enero de 2003, el Primer Ministro Tony Blair proclamaba “*I cannot think of a set of circumstance in which a Government can go to war without the support of Parliament (...) I think you can get into a great constitutional argument about this, but the reality is that Governments are in the end accountable to Parliament (...) and they are accountable for any war that they engage in, as they are for anything else*”, cit. en P.BOWERS; *Parliament and the use of force*, International Affairs and Defence Section, House of Commons, 2003. Vid. *Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill*, presented by Mr. Niel Gerrard, House of Commons, enero de 2005. Vid. también M. HOUBEN; *International Crisis Management. The approach of European states*, Routledge, Londres, 2005.

²⁴ BOE nº 165 de 10 de julio de 1980, p. 15750

²⁵ L.O. 1/1984 de 5 de enero, de reforma de la L.O. 6/1980 de 1 de julio, sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (BOE de 7 de enero de 1984).

Comunidad Económica Europea– ni de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que la dejaba en una situación de cierta vulnerabilidad en caso de producirse conflictos regionales.

Tras los cambios acaecidos en la geopolítica internacional en las últimas décadas, así como el asentamiento de la democracia en el Estado español, los retos para los militares y la defensa en general, han sufrido cambios sustanciales. En este sentido, las intervenciones militares españolas ya no se circunscriben en un marco individualista y aislado. España es un miembro plenamente integrado de las organizaciones defensivas occidentales y su acción militar exterior se produce en un contexto de intervención multilateral. De hecho, sus retos actuales se sitúan en el mantenimiento de la paz en zonas de conflicto y en la vertebración de una fuerza coercitiva europea, capaz de ser considerada como un actor relevante en el concierto internacional.

En este sentido, la regulación de la Ley de 1980 resultaba excesivamente sujeta a una concepción demasiado autónoma del ejército –aunque, lógica en su contexto–, que premiaba en demasía la posición del Ejecutivo sobre el resto de poderes del Estado. El despliegue de fuerzas militares españolas en misiones exteriores ya durante la década de los noventa del pasado siglo –como en la primera Guerra del Golfo o las guerras de independencia en la antigua Yugoslavia– y, más recientemente, la participación en Afganistán e Irak puso de relieve las disfunciones de un mecanismo de toma de decisiones que, salvo para la autorización constitucional en caso de guerra (art. 63.3CE), no contemplaba –con la consiguiente merma democrática– control parlamentario alguno.

Sin embargo, fue en la VII Legislatura (2000-2004) cuando se perfiló entre las formaciones políticas que no conformaban la mayoría gubernamental (Grupo Parlamentario Popular²⁶), la necesidad de establecer una nueva Ley de Defensa que introdujese instrumentos para el control parlamentario. A este respecto, las distintas comparecencias gubernamentales en la Comisión de Defensa, así como en el Pleno de Congreso de los Diputados, adolecieron por parte de los grupos parlamentarios de un carácter más reactivo que activo. Más allá del respeto a las comparecencias protocolarias, la actividad de la Comisión de Defensa se desarrolló en paralelo a la presión política de los grupos de la oposición, sin ninguna obligación legal o reglamentaria por parte del Gobierno al respecto. Fruto de la amplia mayoría parlamentaria que lo apoyaba, en los bancos de las otras formaciones políticas se percibía cierta falta de interés político gubernamental a someterse al control parlamentario. Este extremo lo encontramos al recordar las sesiones destinadas a pedir explicaciones al Gobierno sobre la posible contaminación radioactiva de las tropas destinadas a garantizar la paz en Kosovo, la tragedia del Yak-42, la situación de

²⁶ Sobre los resultados electorales de las Elecciones Generales celebradas en 2000, vid. <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>

la seguridad en Irak, consecuencia del asesinato de tres agentes del CNI o la misma intervención en sí.

Por todo lo expuesto, y tras el fin de la mayoría absoluta del Partido Popular, en la siguiente legislatura (2004-2008) se iniciaron los trabajos para articular una nueva Ley de Defensa que se adaptase al nuevo contexto internacional y regional en el que se insería –y se insiere– España y, a su vez, permitiera evitar decisiones ejecutivas unilaterales que enviasen fuerzas militares más allá de las fronteras del Estado sin la autorización y escrutinio de las Cortes, manteniéndolas al tanto de su evolución y, así, mejorando la calidad global del sistema democrático²⁷.

3.2 El marco legal de la autorización y control parlamentario de las misiones militares: la L.O. 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional²⁸, regulan el control parlamentario de las misiones militares en el exterior a través de la figura de la autorización y el seguimiento parlamentario de las mismas. Estas previsiones se encuadran en el marco superior del Título III sobre '*Misiones de las Fuerzas Armadas y su control parlamentario*', concretamente, en su capítulo primero referente a las misiones en sí.

El artículo 17, punto 1, empieza diciendo que "*Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados.*" Este apartado se refiere al artículo sobre la autorización parlamentaria de las misiones en el exterior. Existen en él algunos elementos que resulta relevante destacar.

En primer lugar, debemos señalar la radical novedad que introduce por cuanto la Ley prevé la intervención de Legislativo en la determinación y control de la política de defensa a través de la figura de la "consulta previa" y la "autorización". El hecho que las operaciones directamente relacionadas con la defensa de España o de su interés nacional queden explícitamente exceptuadas de dicho control parlamentario, en esencia, no supone cercenar el avance competencial del Congreso. Debido a la configuración actual de las Fuerzas Armadas, juegan su papel, sino en exclusiva, casi exclusivamente en el plano global; por lo que las misiones más destacadas y con mayor trascendencia política quedan bajo supervisión parlamentaria. Por ello, y en segundo lugar, lo que queda reservado a la discrecionalidad de la acción política del Gobierno a través del Ministerio de Defensa se reduce, con unas Fuerzas Armadas profesionales y modernas, a unas tareas más administrativas que gubernativas.

²⁷ Por todos, vid. F.LÓPEZ RAMÓN; "La evolución democrática de la Defensa Nacional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 80, mayo-agosto 2007, p. 11-48

²⁸ BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005, p. 37717-37723

En tercer lugar, es pertinente notar la preferencia mostrada por una de las dos Cámaras: el Congreso de los Diputados. Sin duda se trata de una opción que refuerza claramente una de las dos cámaras en el seno de un modelo de bicameralismo imperfecto, cuestión que sería objeto de críticas por parte del Partido Popular²⁹. En este sentido, el hecho de nombrar explícitamente a la Cámara baja y obviar al Senado podría constituir un cierto guiño político al grupo de la oposición. No obstante, hay razones técnicas que avalan la susodicha preferencia. De entrada, facilita y agiliza la toma de decisiones, más aún si se tiene en cuenta el escenario parlamentario del momento: cuando se aprobó la Ley, el principal Grupo de la oposición en el Congreso era el Grupo mayoritario en el Senado, o lo que es lo mismo, el Gobierno sabía que le resultaría mucho más fácil aprobar autorizaciones parlamentarias en el Congreso que en el Senado. Si a todo ello le sumamos el papel de cámara de segunda lectura que nuestro actual marco institucional reserva al Senado, parece lógico que el Congreso tenga el voto decisivo.

El punto 2 del artículo antedicho, prevé y anuncia un procedimiento de urgencia del tenor siguiente: *“En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa y autorización se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con los dichos compromisos.”* Ésta es una previsión que constituye el complemento necesario al primer apartado, en tanto y cuanto establece un instrumento de actuación urgente.

Este mecanismo sale al paso de las posibles críticas sobre la lentitud de los mecanismos parlamentarios ordinarios, a través de una pronta respuesta del Congreso. La solución resulta congruente con la intención de volver a radicar en el Legislativo el poder decisorio. En todo caso, parece razonable un procedimiento especial para aquellos casos en los que la prontitud en la resolución venga exigida por el mantenimiento de *“los compromisos internacionales”*, mas no por la seguridad inmediata del Estado. En nuestra opinión, este punto contiene un mandato indirecto a las Cortes para que desplieguen un procedimiento reglado que detalle los casos de urgencia y la forma en la que se deben desarrollar.

En cambio, el punto 3, último del artículo 17 reza así: *“En los supuestos previstos en el apartado anterior, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado para la ratificación en su caso.”* Entendemos que –como el mismo texto indica– se refiere a casos de extrema necesidad en los que el

²⁹ Ya en la justificación de la enmienda de supresión al artículo 17 del proyecto, el Grupo Parlamentario Popular argumentó que *“Las Cortes Generales, tal como establece el artículo 66 de la Constitución, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ambas Cámaras tienen entre sus funciones la de controlar la acción del Gobierno, por lo que no es admisible que se prive al Senado de recibir, información del Gobierno sobre el desarrollo de las misiones de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior”*. Vid. BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.91-92

cumplimiento de los compromisos internacionales y credibilidad del Estado no permiten ni tan siquiera el debate parlamentario legalmente exigido *a priori*, por lo que, no lo exceptúa, antes bien lo pospone *a posteriori* para que el Congreso ratifique o no la decisión tomada por el Ejecutivo. Aunque constituye una anomalía en el regular devenir parlamentario, este tipo de medidas se encuentran contempladas en nuestro mismo ordenamiento, a través de instrumentos como los Reales Decretos Ley. En cualquier caso, en sede parlamentaria se discutirá *la* decisión tomada por el Gobierno, y no simplemente la oportunidad factual de la situación de *urgencia*. Evidentemente se trata de disposiciones extraordinarias que, debidamente empleadas, pueden resultar enormemente útiles. Cabe subrayar que este mecanismo también se halla regulado en otros países³⁰.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley se refiere al seguimiento de las operaciones por parte del Congreso de los Diputados al afirmar que: “*El Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior.*” Desde luego, toda autorización tras la consulta previa que presenta el artículo anterior no puede ser un cheque en blanco para la actuación militar en el exterior. En este sentido, la mayor parte de Estados de nuestro entorno que han desarrollado mecanismos directos de control parlamentario, y específicamente en la Unión Europea Occidental, prevén sistemas de control y seguimiento de las operaciones exteriores. En esos casos, el seguimiento suele ir aparejado del examen desagregado del gasto del presupuesto destinado a este tipo de operaciones. En lo temporal, entendemos que un año es un plazo más que suficiente para reunir toda la documentación y estudiarla a fondo, valorando adecuadamente todas las implicaciones de orden estratégico y económico que conlleva. De este modo se garantiza que, más allá de la toma en consideración, la resolución que adopte el Congreso esté respaldada por un correcto conocimiento de las causas.

En cualquier caso, estos nuevos mecanismos de control parlamentario garantizados en la L.O. 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional refuerzan la posición del Legislativo en la fiscalización de las misiones militares. Completan así los controles parlamentarios sobre la actividad del Ejecutivo garantizados en nuestra Constitución. En este sentido, en sistemas parlamentarios como el nuestro, tradicionalmente se distinguen tres tipos de control: en primer lugar, el *control-responsabilidad*, es decir, aquél control que lleva incorporado como consecuencia de su ejercicio la posibilidad de imponer la remoción del Gobierno como sanción al mismo, siendo su manifestación por excelencia la moción de censura; en segundo lugar, la modalidad de *control-inspección*, es decir, aquel control que se ejerce a través de requerimientos de

³⁰ Por ejemplo, Suiza. Vid. artículo 66b in fine de la *Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire* de 3 de febrero de 1995 (RO 1995 4093), cit. supra. El artículo, entre otras previsiones, establece que “*En cas d'urgence, le Conseil Fédéral peut demander l'approbation de l'Assemblée fédérale ultérieurement*”.

información y de verificación de las conductas del Gobierno y que se articula a través de distintos mecanismos parlamentarios como las preguntas, las interpelaciones o las Comisiones de Investigación; finalmente, se garantiza también la modalidad de *control-autorización*, siendo dentro de esta última categoría donde más se ha avanzado en tema de fiscalización de las misiones militares en el exterior, y que, en nuestro ordenamiento jurídico, también se proyecta en otros instrumentos como la convalidación de los Decretos-Leyes, la intervención del Congreso de los Diputados en la declaración de los estados excepcionales o diversas autorizaciones para la celebración de ciertas actividades como el referéndum consultivo, los tratados o convenios internacionales o, a título de ejemplo, acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas³¹.

3.3 Una lectura política: la posición de los distintos grupos parlamentarios

El trámite parlamentario que llevó a la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional ocupó un importante espacio de tiempo del año 2005. Desde luego, era un proyecto ya gestado en la anterior legislatura (2000-2004); aunque, no obstante, su definición –en lo que al control parlamentario refiere– no se perfilaría hasta el cambio de Gobierno en 2004. Así las cosas, el 31 de marzo de 2005, se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la iniciativa legislativa gubernamental³².

El proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional solamente recogía en su artículo 16 (actual 17) una muy somera y abstracta referencia a “*realizar una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados*”³³. Asimismo, en su artículo 17 (actual 18) se limitaba a señalar que el Gobierno informaría “*periódicamente al*

³¹ Por todos, M.A. APARICIO PÉREZ; *Temas de Derecho Constitucional I*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1998, p. 378. También, I.MOLAS e I.PITARCH; *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987. También, F. SANTAOLALLA; *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990. También, J. SOLÉ TURA y M.A.APARICIO; *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984

³² BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, nº 31-1 de 31 de marzo de 2005

³³ El artículo 16 del Proyecto de Ley, rubricado “*Consulta al Congreso de los Diputados*” decía “1. *Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España, el Gobierno realizará una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados* 2. *En las misiones en el exterior que, de acuerdo con compromisos internacionales, requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones, los trámites de consulta previa se realizarán mediante procedimientos de urgencia que permitan cumplir con dichos compromisos* 3. *En los supuestos previstos en el apartado anterior, cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa, el Gobierno someterá al Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado*”. Vid. BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-1 de 31 de marzo de 2005 p. 6

Congreso de los Diputados” sin mayor abundamiento en ningún plazo ni capacidad real de intervención política en la política militar exterior³⁴.

El 18 de mayo de 2005 se publicaron las múltiples enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios para ser debatidas en sede de la Comisión de Defensa³⁵. Dieciocho iban dirigidas al artículo 16 del Proyecto (actual 17) y cinco al artículo 17 (actual 18). En su mayoría pertenecían a los socios parlamentarios del Gobierno, esto es, a los antiguos grupos parlamentarios de Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Verde-IU-ICV. A renglón seguido se encontraban las presentadas por Coalición Canaria, el Grupo mixto y las dos de supresión del Partido Popular³⁶.

Como se constató en el debate celebrado en la Comisión de Defensa el día 28 de junio de 2005, el Grupo Parlamentario Socialista se mostró muy flexible con la mayoría de las tesis de los grupos minoritarios, favorables a un incremento claro en la transparencia y el control parlamentario de las misiones exteriores, y muy cerrado respecto a las enmiendas presentadas por el Grupo Popular. Hay que destacar que los debates de la tramitación de esta Ley coincidieron con los momentos de mayor tensión política de toda la Legislatura, con el espinoso asunto de los atentados del 11-M todavía encima de la mesa. Resultado de la lectura del Diario de Sesiones, se observa una clara tendencia del Grupo Parlamentario Socialista a la negociación y a la aceptación vía enmienda transaccional de la mayoría de aportaciones de los antiguos Grupos de ERC e Izquierda Verde-IU-ICV.

En este sentido, el diputado Joan Puig dijo que: *“Las enmiendas número 85, 86, 87, 88 y 89 afectan al artículo 16, ahora 17, que hace referencia a las operaciones del ejército en el exterior. Hemos manifestado que la actual propuesta mejora la situación que había hasta el momento e intenta evitar que vuelvan a plantearse situaciones como la de la guerra de Irak. Con nuestras enmiendas intentamos mejorar este texto para aunar más garantías de participación del Parlamento en la decisión política respecto a misiones en el extranjero”*. Dichas enmiendas iban dirigidas a exigir mayorías muy calificadas y grandes consensos, en ciertos casos mayorías de 2/3 del Congreso de los Diputados³⁷, así como plazos temporales de difícil cumplimiento³⁸, lo que habría

³⁴ El artículo 17 del Proyecto, rubricado *“Seguimiento de las operaciones”* señalaba que *“El Gobierno informará periódicamente al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior”*. BOCG – Congreso, Serie A nº 31-1 de 31 de marzo de 2005 p. 6

³⁵ BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p. 17-97

³⁶ BOCG-Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-6 de 10 de junio de 2005, p. 102

³⁷ Sirvan de ejemplo, por todas, las enmiendas nº 85 y 88 presentadas por el Grupo Parlamentario de ERC (BOCG – Congreso de los Diputados nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p. 39 y 40).

La enmienda nº 85, de modificación del artículo 16.1, proponía que en lugar de decir *“El Gobierno realizará una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados”*, se consignara la siguiente dicción: *“El Gobierno requerirá la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Este quórum será de 2/3 partes siempre que implique la*

bloqueo *de facto* la toma en consideración de decisiones al respecto. Otras, en cambio, iban dirigidas a asegurar un efectivo control parlamentario de manera que la inicial obtención del parecer del Congreso se convirtiera en una consulta previa “vinculante”³⁹ que permitiera, además, entrar en fondo de las razones que lo movían a actuar llevado por causas de urgencia y necesidad⁴⁰, en plazo de tiempo razonable⁴¹.

En la misma línea se expresó el Sr. Llamazares al anunciar que mantenían las enmiendas relativas a la “*mayor participación del Parlamento en una materia tan delicada y tan importante como es la defensa nacional.*” En ellas, se propugnaba directamente una concepción de “autorización” parlamentaria⁴² mediante la “*previa aprobación por la mayoría del Congreso de los Diputados*”⁴³.

El resto de Grupos Parlamentarios, concretamente, Coalición Canaria y el Mixto –y en menor medida PNV y Convergència i Unió– se mantuvieron en una posición más intermedia y comedida. Así, la mayoría de sus enmiendas iban encaminadas a conseguir una capacidad de influencia parlamentaria efectiva sobre la política militar

participación en una acción militar ofensiva”. En la justificación de la enmienda se apuntó que “*Por un lado, pretende aclarar que la consulta debe ser vinculante y que requiere de una mayoría de los representantes de la soberanía nacional, dada la importancia que tiene poner en riesgo la integridad e incluso la vida de ciudadanía del Estado y el hecho de comprometer la presencia de fuerzas militares en otro Estado soberano. Por otro lado, se pretende establecer un mecanismo para conseguir una determinada fuerza parlamentaria antes de comprometer la participación del Estado en una acción militar de agresión que evite que esta se lleve a cabo con la simple mayoría absoluta de un grupo parlamentario – y sobre todo, a la vista de experiencias cercanas*”.

Por su parte, la enmienda nº 88, presentada por el mismo grupo parlamentario, proponía la adición de un nuevo apartado 16.4 con al siguiente dicción: “*4. En caso de maniobras, simulacros o cualquier otro tipo de acción de formación o investigación que las Fuerzas Armadas españolas, u otras fuerzas militares de las que el Estado forma parte, realicen fuera de los espacios propios del Ministerio de Defensa o que puedan afectar a espacios colindantes, el Congreso de los Diputados deberá otorgar autorización para la realización, mediante el voto favorable de 2/3 partes*”.

³⁸ A título de ejemplo, enmienda nº 89, en BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.40

³⁹ A título de ejemplo, enmienda nº 86, de modificación del artículo 16.2. Se propuso que donde decía “*los trámites de consulta previa*”, se sustituyera por “*los trámites de consulta vinculante previa*”. BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.39

⁴⁰ Enmienda nº 87, en BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p. 39

⁴¹ Enmienda nº 90, en BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.40

⁴² Enmiendas nº 2 y 20 presentadas por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, en BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.17y 23

⁴³ Enmiendas nº 21, en BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.23

del Gobierno⁴⁴. Aunque acogieron con buenos oficios la inclusión de mayor intervención parlamentaria, no centraron sus enmiendas en ella.

En cambio, la posición del Grupo Parlamentario Popular fue de oposición frontal, centrada en sus dos enmiendas de supresión de los artículos 16 y 17 del Proyecto de Ley (actuales 17 y 18)⁴⁵. Su crítica se enfocó desde un doble eje que exponemos a través de las palabras de su portavoz, el Sr. Atencia: *“Una de las principales novedades del proyecto, la regulación de las misiones en el exterior, nos parece, con todos los respetos, sencillamente lamentable. El proyecto es poco realista en el planteamiento que hace de estas misiones a las que se les ponen unos límites no acordes con su naturaleza. Es lamentable, como digo, sobre todo cuando se intenta introducir un pretendido control parlamentario que, en definitiva, no va un ápice más allá de la regulación vigente.”* Es decir, por un lado, el Grupo Popular se opone al control parlamentario por entender que este tipo de misiones exigen una decisión directa del Ejecutivo, más rápida, intensa y eficaz. En todo caso, como forma de cortesía parlamentaria importa mantener informados a los Grupos de las Cámaras en las pertinentes sesiones monográficas que se planteen. Por el otro, no se está de criticar la forma tímida en la que el Gobierno plantea este control parlamentario, en tanto y cuanto no asegura un verdadero escrutinio. En este aspecto, y aún estando en contra del mismo, une su crítica a las formaciones minoritarias. Sin embargo, a diferencia de ellas, con sus enmiendas plantea simple y llanamente la eliminación a toda referencia a la autorización y control parlamentario en las misiones al exterior. Así se lo recordaría explícitamente el portavoz del Grupo Socialista al afirmar que *“Quieren eliminar los artículos 16 y 17 del texto original porque el control parlamentario les duele.”*

Tras discusión y transacción de enmiendas en la Comisión, el día 15 de septiembre de 2005 se produjo el debate y votación del texto por el Pleno del Congreso. Allí se fijó la posición definitiva de los Grupos respecto de la Ley. De la lectura del Diario de Sesiones⁴⁶ se desprende un clima de gran entendimiento entre el Gobierno, representado por el Ministro de Defensa, José Bono, y sus aliados parlamentarios (ERC e Izquierda Verde-IU-ICV), continuación de los buenos oficios iniciados durante el debate de las enmiendas en la Comisión. Así, ERC e Izquierda Verde-IU-ICV dan el respaldo necesario para que el Proyecto de Ley sea aprobado por la Cámara Baja. También le dan su apoyo, en tanto entiende que supone un progreso para la democracia y el Estado de derecho, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) y el Grupo de Coalición Canaria. En cambio, el PNV y los otros partidos con

⁴⁴ Enmiendas nº 49, 50 y 61, en BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.31 y 33

⁴⁵ Enmienda nº 212 y 213, en BOCG – Congreso, Serie A nº 31-5 de 18 de mayo de 2005, p.91

⁴⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 110, Sesión plenaria nº 102 celebrada el jueves 15 de septiembre de 2005, p. 5519 y ss.

representación en el Congreso (Nafarroa-Bai, el Bloque Nacionalista Galego y Eusko Alkartasuna) optan por el camino de la abstención, en una posición intermedia y favorable al cariz que toma el Proyecto de Ley. Por su lado, el Grupo Parlamentario Popular sigue oponiéndose al control parlamentario con los mismos argumentos que en la Comisión del 28 de junio; enzarzándose, eso sí, en una agria discusión el portavoz socialista sobre las razones que les llevan a votar en contra y sobre la retirada de las tropas de Irak y su dependencia de las tesis del anterior presidente del Gobierno, el Sr. José María Aznar.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional se aprobó en el Congreso⁴⁷ y al empezar su trámite por el Senado, debemos advertir que ya reunía, en lo tocante al artículo 17 y 18, la dicción que se aprobaría definitivamente. Así pues, la segunda lectura en la Cámara alta se convirtió en una nueva ocasión para que se pudiera dibujar la ausencia de acuerdo entre el Grupo Popular y el resto de Grupos parlamentarios. No obstante, sí que hay que remarcar que, debido a la gran talla intelectual del ponente popular, el senador Muñoz-Alonso, el debate en la Comisión de Defensa –24 de octubre de 2005– ganó en precisión técnica y aportó algunas reflexiones interesantes.

En este sentido, se refirió a la autorización parlamentaria como *“un error de principio”*, en tanto de que un análisis comparado del asunto concluye que *“Sólo hay dos países en la Unión Europea, concretamente Dinamarca y Alemania, donde por razones muy peculiares –en el caso de Alemania además perfectamente comprensibles por su evolución histórica– se exige esa autorización previa e incluso en Alemania hay amplias discusiones al respecto.”* Siguiendo con el examen comparado expuso que el criterio general en el entorno UE y OTAN *“es que la Cortes tienen una función de control pero no decisión.”* Por lo que sacó a colación el caso holandés, donde *“después de la experiencia de Kosovo, se abrió un debate muy interesante –estoy hablando del año 2000– acerca de cuáles deberían ser las atribuciones de su Parlamento en ese tipo de participación extranjera en sus Fuerzas Armadas, y se llegó a la reforma de un artículo de su Constitución, el artículo 100, en donde se prevé la obligación de información previa –fórmula que nos parece perfecta–, pero no de autorización, e incluso se añade que si se dan las circunstancias perentorias se podría prescindir de ese trámite.”*

En lo interior se refirió al espinoso asunto del artículo 97 de la Constitución que establece *“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado”*. A su juicio, la introducción de la autorización parlamentaria podría entrañar una modificación constitucional encubierta. Ello se formularía expresando la voluntad de no restar atribuciones a las Cortes, *“sino reconocer cuáles son funciones lógicas, coherentes con su poder de control pero no decisión en estas materias.”* Finalmente, en el debate previo a la votación en el Pleno

⁴⁷ BOCG – Congreso de los Diputados nº 31-9 de 18 de octubre de 2005, p. 129

del Senado de 3 de noviembre de 2005 que aprobó definitivamente la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, se repitieron los mismos argumentos que en la sesión de la ponencia en Comisión, si bien esta vez el debate tomó un tinte más político.

4. Las distintas formas de autorización de las misiones militares en el Congreso de los Diputados: la falta de un procedimiento reglado

4.1 Presentación

La autorización del Congreso de los Diputados a las misiones de las Fuerzas Armadas en el extranjero en la VIII Legislatura tomó una gran variedad de formas. Entre éstas también debemos tener en cuenta las decisiones adoptadas por el Gobierno antes de la aprobación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, si bien en aquellos casos no se puede hablar de autorización.

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, antes de la promulgación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional no existía una regulación específica del control parlamentario proyectado a este ámbito en los términos que se regularían en la nueva disposición legal. Las decisiones acerca de la política militar exterior estaban sujetas al arbitrio del Ejecutivo. En este extremo, el control parlamentario se limitaba o bien a las comparecencias *voluntarias* o *de cortesía* del Gobierno en la Comisión de Defensa o en el Pleno; o bien a la presión de los varios Grupos parlamentarios a través de Propositiones No de Ley, Mociones, Interpelaciones, Preguntas escritas y orales⁴⁸, así como a solicitudes de comparecencia y, en casos muy graves, a la constituciones de Comisiones de investigación.

Aunque el cambio de Gobierno en las elecciones de 2004 marcó en los primeros meses una nueva actitud política, formalmente subsistía la reglamentación entonces vigente. Por ello, la decisión de retirar las tropas de Irak se llevó a cabo de forma unilateral por parte del Gobierno, sin ninguna participación o votación *ex ante* de las Cortes. Para compensar este extremo, todos los Grupos Parlamentarios a excepción del PP acordaron una Proposición No de Ley apoyando la decisión del Ejecutivo⁴⁹. De hecho, esta sería la dinámica: el Consejo de Ministros acordaba –por ejemplo– el

⁴⁸ Por todos, nº Exp.180/000150 de 10 de junio de 2004; 180/00209 de 28 de junio de 2004 y 180/000308 de 30 de septiembre de 2004.

⁴⁹ Nº Exp. 162/000037. Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 7, Sesión plenaria nº 7 celebrada el jueves 13 de mayo de 2004, p. 227. Debate de la Proposición no de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Catalán (CiU), ERC, Vasco (EAJ-PNV), IV-IU-ICV, CC y Mixto, sobre apoyo del Congreso de los Diputados a la decisión del Presidente del Gobierno de ordenar el regreso de las tropas españolas de Irak (BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, nº 6, de 26 de abril de 2004)

envío de más tropas a Afganistán y, a continuación, el Gobierno solicitaba *ex post* un debate en las Cortes⁵⁰.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional se inició una etapa de control activo *ex ante* de la política militar en el exterior. No obstante, la falta de desarrollo procesal reglamentario de las disposiciones de la Ley, provocó que las varias consultas previas y autorizaciones se hayan llevado a cabo sin un procedimiento uniforme.

Así, la primera solicitud de autorización del Gobierno al Congreso de los Diputados fue para incrementar los efectivos de las Fuerzas Armadas en Afganistán⁵¹. Aunque el Gobierno presentó a la Mesa la solicitud para que se pudiera debatir en el seno de la Comisión de Defensa, ésta entendió que una aplicación literal del artículo 17.1 LODN exigía una sesión plenaria del Congreso.

Este criterio procedimental no se seguiría en otros casos. Sirva de ejemplo la siguiente solicitud de autorización presentada por el Gobierno al Congreso sobre la participación española en la operación de la Unión Europea en la República Democrática del Congo⁵². En su tramitación, se perdió la ocasión de consolidar un mecanismo consuetudinario superior de la libertad de atribución de la que goza la Mesa en virtud del artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento del Congreso, pues acabó sometiéndose la cuestión a la Comisión de Defensa.

En cambio, en la solicitud de autorización de 1 de septiembre de 2006 sobre el envío de un contingente militar español en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) se volvió nuevamente a recurrir al Pleno para su discusión y votación. Meses más tarde, en la solicitud de autorización para el envío de dos equipos de instructores de las Fuerzas Armadas españolas para el adiestramiento de efectivos de las Fuerzas Armadas afganas de 15 de junio de 2007⁵³ se volvió a apelar a la Comisión de Defensa.

En todos los casos estudiados de autorización parlamentaria, el elemento procedimental común en que se fundamenta tal disparidad y vaivén de criterios es “*la ausencia de previsión reglamentaria*” que arguye una y otra vez la Mesa amparándose

⁵⁰ Nº Exp. 200/000001 de 2 de julio de 2004. BOCG – Congreso de los Diputados nº 49 de 6 de julio de 2004, p. 11 (Comunicación del Gobierno en la que solicita la celebración de un debate sobre el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2004, sobre participación del contingente militar español en operaciones internacionales)

⁵¹ Nº Exp. 420/000056. BOCG- Congreso de los Diputados, Serie D, nº 380 de 5 de mayo de 2006, p. 25

⁵² Nº Exp. 420/000059, 19 de mayo de 2006. BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, nº 394 de 26 de mayo de 2006, p. 23

⁵³ Nº Exp. 420/000088. BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, nº 574, de 22 de junio de 2007, p. 10

en el artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento de la Cámara baja para otorgar ora uno ora otro la competencia para las autorizaciones.

Finalmente, en lo tocante al procedimiento de urgencia que recoge el artículo 17.3 de la LODN, la Presidencia de la Cámara, con ocasión de la celebración de las pasadas Legislativas del 9 de marzo –momento en el que las Cortes se encontraban disueltas y solamente permanecía la Diputación Permanente–, determinó que la ratificación legalmente prescrita la llevara a cabo la misma Diputación, sin esperar a la constitución de la nueva y, por tanto, sin dar ocasión a saber qué criterio hubiera seguido, atribuyendo competencia o bien a la Comisión de Defensa o bien al Pleno.

4.2 Naturaleza jurídica de los Acuerdos de la Mesa y la Presidencia. La importancia de la costumbre parlamentaria.

Llegados a este punto del estudio de las heterogéneas formas de autorización de las Misiones del ejército en el extranjero durante la VIII Legislatura, parece oportuno recomendar la definición de un procedimiento común de autorización y control parlamentario. Difícilmente, este procedimiento se podrá articular a través de una reforma del Reglamento del Congreso a la luz de las dificultades que se han presentado para acometerlo durante los últimos 25 años. Parece más pragmática la vía del Acuerdo de la Mesa o de la Presidencia.

Sería oportuno analizar la naturaleza jurídica de dichos acuerdos y los numerosos antecedentes existentes en el sistema de fuentes del derecho parlamentario español reciente.

La autonomía parlamentaria y su capacidad de generar normas no se expresa sólo a través de normas escritas, sean de carácter constitucional, sean de carácter legal o reglamentario. Se expresa también con costumbres, praxis o convenciones. En el campo parlamentario la costumbre tiene un peso decisivo, hasta el punto que el mismo Reglamento no es otra cosa que una serie de costumbres que se suceden, que a veces son superadas, para volver después, pero que siempre nacen por una razón de necesidad contingente y que se transforman en norma permanente, primero no escrita y después escrita, a la vida de la Asamblea. Así pues, podemos afirmar que el Reglamento es la cristalización y sistematización de previas prácticas y costumbres.

La costumbre parlamentaria tiene un valor extraordinario, porque constituye la premisa de la norma reglamentaria, o una forma de interpretación de la norma constitucional que concierne a los trabajos de la Cámara, también, de interpretación de la misma norma reglamentaria, cuando ésta tras tiempo de actividad puede ser aplicada de manera diferente. Conviene precisar que los usos del Parlamento no se corresponden a todas las costumbres consideradas en el sentido tradicional del término, que tienen

un estrecho carácter jurídico, son también usos de cortesía parlamentaria que no son vinculantes pero que sí corresponden a la necesidad de un desarrollo ordenado de los trabajos de la Cámara.

En principio, como fuente informadora de la práctica parlamentaria, no presenta ninguna singularidad en relación con esta específica fuente del Derecho que es la costumbre. La costumbre supone, por un lado, la repetición de unos determinados comportamientos o prácticas dentro un círculo de sujetos jurídicos, y, de la otra, la aceptación o convicción por parte de estos sujetos del carácter jurídico de tales prácticas, que acontecen así fuentes normativas. Ahora bien, la costumbre parlamentaria posee unas notas singulares que lo caracterizan. Por el hecho de estar regidas la organización y las relaciones de los órganos estatales por normas constitucionales, casi siempre muy genéricas y de compleja elaboración, no tiene nada de extraño que los vacíos que se produzcan se cubran con estas normas consuetudinarias, de más fácil y espontáneo nacimiento. Por eso es por lo que los reglamentos o las normas escritas son consagración formal de anteriores costumbres.

En este punto, conviene hacer otra precisión o, al menos, un comentario, referido al Derecho parlamentario vigente hoy en el Estado español. Se debe tener presente que nace prácticamente el año 1977, a raíz de las primeras elecciones democráticas. La tradición parlamentaria española era rica pese al caciquismo y las manipulaciones electorales de la Restauración. El turno pacífico entre liberales y conservadores comportaba una práctica parlamentaria que se puede considerar correcta. Como va a serlo la de la II República. El paréntesis político entre el fin de ésta y la reinstauración de unas Cámaras democráticamente elegidas fue demasiado largo y la pérdida de tradiciones anteriores ha determinado que el actual Derecho parlamentario esté poco empotrado en un pasado histórico, sobre todo porque para la formación de las costumbres es decisiva la existencia de precedentes.

Los precedentes

Algunas posiciones doctrinales consideran como fuente del derecho parlamentario los precedentes. Su existencia es decisiva para la formación de las costumbres. A las Cámaras legislativas, aquello que se observa en un caso, o el criterio seguido en otro, tiende a reproducirse en ocasiones posteriores. Los precedentes asentados en circunstancias parecidas son la base para el desarrollo de las costumbres parlamentarias. Tienen valor cuando existe constancia y fecha. En muchas ocasiones, quedan fuera de la corriente reglamentaria y no siempre pueden constituir una fuente segura de disciplina normativa. Si, por el contrario, son un comportamiento coherente con la reglamentación caen, evidentemente, en el campo de la costumbre. La vinculación a los precedentes no puede ser absoluta, puesto que esto implicaría introducir una cierta rigidez a la funcionalidad parlamentaria, opuesta a la dinamicidad

y elasticidad que caracteriza el ordenamiento jurídico parlamentario. Nuevas circunstancias políticas podan perfectamente exigir que no se sigan criterios anteriores.

El origen de las costumbres parlamentarias puede no ser tan anónimo y colectivo como los de las costumbres en general. Tienen autor conocido, puesto que provienen del poder jurídico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, surgen de actos reiterados de concretas formaciones políticas. Poseen una fundamentación racionalizada y no es extraño que la creencia en la necesidad haya precedido a la realización práctica de hechos concretos. Pueden ser acciones reiteradamente interpretativas y en la interpretación pueden ser creadoras dónde no había reglamentación, o hacer obligatoria una de determinada. Pueden ser permisivas u omisibles.

La convención

Como fuente del ordenamiento jurídico parlamentario se cita, también, las "convenciones". Convenciones que pueden tener su origen en dos fuentes: la costumbre y el acuerdo político. Puede haber confusión entre aquello que es costumbre y convención. En algunas ocasiones se puede decir que son la misma

cosa. Pero una convención es capaz de erigirse mucho más rápidamente. Puede existir por actuar de una manera particular y adoptar una regla de conducta determinada. Esta regla pasa a ser imperante inmediatamente y se convierte en una convención. No ha surgido de la costumbre, no tiene una historia previa como uso: surge, brota, de un acuerdo. Las convenciones son un conjunto de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas por la vía de acuerdos, más o menos tácitos, que son enteramente modificables. Las convenciones son preceptos más adaptables que las costumbres, porque no requieren la confirmación del tiempo y pueden, con la misma inmediatez, desaparecer.

Cuando hablamos de "jurisprudencia parlamentaria", expresión con que la doctrina se refiere a la suma de precedentes que van estableciendo decisiones unitarias, es decir, a la resolución constante y uniforme de determinados y concretos problemas surgidos en la vida parlamentaria. Evidentemente, no se puede hablar de jurisprudencia en sentido estricto, porque esta supone siempre la existencia de un órgano encargado de interpretar y aplicar el Derecho, diferente de los que lo declaran o formulan y al ordenamiento jurídico parlamentario la interpretación y aplicación de normas, usos y costumbres no corresponde a órganos extraparlamentarios, sino a los propios de las Cámaras. Pese a esta salvedad, se debe resaltar que con estas funciones de interpretación se van creando una serie de criterios uniformes de aplicación, con una

fuerza normativa, más o menos vinculante en materia parlamentaria, pero que, como fuente indirecta, reviste ciertas notas materiales de la noción de jurisprudencia. Esta "jurisprudencia" tiene obviamente un carácter normativo, pero también una especial matización política, puesto que ninguna referencia a los privilegios de las Cámaras o de sus miembros puede estar carecida de esta nota de politicidad. En su formación intervienen órganos unipersonales, como el Presidente de la Cámara, u órganos colectivos, como la Mesa, las Comisiones o el propio Pleno y se acentúa el matiz normativo o político según que proceda la función interpretativa de los unos o de las otras. En el supuesto de que provenga del Presidente predominarán las soluciones arbitrales y, por lo tanto, las resoluciones adoptadas tendrán un marcado tono jurídico, al decidirse, generalmente, a utilizar métodos de interpretación jurídica que le ayudan a salvaguardar su función arbitral. En otros casos, la resolución tendrá una línea marcadamente política, ya que la decisión se adoptará por criterios mayoritarios, tras la correspondiente deliberación, en la que se ponen en juego más intereses políticos que construcciones jurídicas.

Las anteriores consideraciones nos traen a distinguir la "jurisprudencia parlamentaria" de las fuentes directas y autónomas de dimensión normativa de los acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras y las resoluciones presidenciales. La posibilidad que en los Reglamentos haya puntos sin regular o con una regulación confusa hace necesaria la existencia de normas interpretativas y supletorias para que cada Cámara, en su autonomía, pueda resolver sus problemas con la agilidad que requieran las circunstancias. Las interpretaciones se producen generalmente durante los debates y son competencia de los Presidentes. Este es el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 72.1 RCD) y del Parlamento de Cataluña (artículo 65.1 RPC), que tienen redacciones prácticamente idénticas, con un alcance puntual relacionado con el caso que se plantee, sin debatirse y sin posibilidad de recorrer la decisión. También es el caso del Senado, con la diferencia que la resolución del Presidente se tomará una vez escuchada la Mesa (artículo 90 RS).

El supuesto de la supletoriedad de los Reglamentos en la resolución de un "caso difícil" es diferente, dado que su consecuencia, es decir, la decisión adoptada, goza de una permanencia en el tiempo. Es por ello por lo que se requieren mayores exigencias. En el Congreso y el Senado es también el Presidente de cada Cámara el órgano competente, en el Congreso con la opinión favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (artículo 32.2 RDC) y en el Senado de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento (artículo 37.8 RS). En el Parlamento de Cataluña, el órgano competente es la Mesa (artículo 26.1 RPC). En el Reglamento del Parlamento de Cataluña se puede observar una discordancia, dado que dicho artículo atribuye a la Mesa la función de interpretar y suplir, mientras que al artículo 65.1 RPC, antes mencionado, en el caso de interpretación la función corresponde al Presidente, para lo cual ni siquiera debe escuchar a la Mesa.

Algunos casos de acuerdos de los órganos de gobierno de las Cámaras.

Una definición, a grandes rasgos, del Derecho Parlamentario podría ser aquella que lo define como el conjunto de normas que regulan el desarrollo de las funciones del Parlamento y las relaciones del Parlamento con los otros sujetos del ordenamiento. De entre estos otros sujetos del ordenamiento destaca el personal afectado por los servicios internos de las Cámaras, personal que no tiene la condición de parlamentario, pero que se debe estructurar orgánicamente. La esfera organizativa de este personal, que no puede ser dejado al simple uso parlamentario ni a la aplicación supletoria del ordenamiento general, hace que sea objeto de frecuentes acuerdos de las Mesas. Por ejemplo, las normas de la Mesa del Congreso sobre la organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, del 3 de diciembre de 1982 y las de la Mesa del Senado, relativas a la Secretaría General del Senado, del 21 de diciembre de 1982, o las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre personal eventual, del 28 de diciembre del mismo año, que quedó sin efecto al aprobarse el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, del 21 de febrero de 1983. Son casos de acuerdos de la Mesa con un amplio efecto de durabilidad y estabilidad en el tiempo que no surgen de una ley sino del principio de autonormación de los Parlamentos y que tienen efectos importantes sobre el funcionamiento de las Cámaras y los derechos del personal de las Cortes Generales.

Hay acuerdos anteriores a la elaboración de los Reglamentos y que han sido trasladados al articulado de los Reglamentos. Este es el caso de los acuerdos de las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado del 9 de febrero de 1982, en los que se establecían los criterios para celebrar Convenios con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social para los seguros de Diputados y Senadores, que inspiraron los artículos 9 y 24 de los respectivos Reglamentos del Congreso y del Senado y en base a los cuales se firmó un Convenio entre las Cortes Generales y el Instituto Nacional de Seguridad Social el 30 de julio de 1982. Es importante mencionarlo, puesto que en esta cuestión se pone de manifiesto el carácter de "fuerza de ley" que pueden tener algunos preceptos de la normativa parlamentaria y la incidencia que ejercen en el resto del ordenamiento. Efectivamente, las normas reflejadas en los reglamentos de las dos Cámaras son una singularidad respecto a la normativa ordinaria que informa el sistema general de Seguridad Social. Son singulares en dos sentidos. Primero, el aseguramiento es voluntario y no obligatorio, y, segundo, porque se contempla que los parlamentarios mayores de sesenta cinco años que lo hayan sido durante dos legislaturas, la posibilidad que las Cortes constituyan el correspondiente capital-pensión para aquellos que no puedan acreditar derecho a pensión de jubilación, lo que supone una "compra de pensión" no autorizada en el ordenamiento general. Ante este tratamiento singular no se puede hablar de ilegalidad puesto que para los miembros de

las Cámaras las normas parlamentarias tienen fuerza de ley y, en su caso, efecto abrogatorio de aquello dispuesto en el ordenamiento general.

Las resoluciones presidenciales

Las resoluciones presidenciales son de muy diversa naturaleza y finalidad. Algunas, pueden encuadrarse en la denominada "jurisprudencia parlamentaria", cuando cumplen una misión interpretativa de las normas parlamentarias o de usos y prácticas que surgen de la espontaneidad del funcionamiento real de las Cámaras.

Contemplando las "resoluciones presidenciales" como fuente de dimensión normativa del ordenamiento jurídico parlamentario es fácil evocar el viejo aforismo "*es ley aquello que place al señor rey*" pero, en cambio, afortunadamente no se puede afirmar "derecho parlamentario es aquello que el Presidente de la Cámara dice que lo es" a pesar de sus importantes funciones. Según el artículo 32 del Reglamento del Congreso corresponde al Presidente cumplirlo y hacerlo cumplir, interpretándolo en casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Facultad que se reconoce, asimismo, al Presidente de Senado en el artículo 37, en sus apartados 7 y 8, Reglamento de la Cámara alta. Es en la función de suplencia dónde se manifiesta la potestad normativa de las resoluciones presidenciales. En el caso del Congreso con la opinión favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y en el del Senado, de acuerdo con la Mesa de la Comisión del Reglamento. En el Parlamento de Cataluña es la Mesa a quien corresponde interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda y de omisión (artículo 26.1.1er. RPC), si bien es el Presidente quien lo hace cumplir (arte. 27 RPC). Por lo tanto, la facultad presidencial no es absoluta. Hay diferencias entre el Congreso y el Senado. Mientras en el Senado se exige el acuerdo de Mesa de la Comisión del Reglamento, en el Congreso no es suficiente el consenso de un solo órgano, se necesitan dos: la Mesa de la Cámara y la Junta de Portavoces. Se pretende justificar la diferencia en el sentido de que la Comisión del Reglamento es una Comisión técnica, mientras que los dos órganos requeridos en el Congreso son esencialmente políticos.

Estas limitaciones representan un "control intraorgánico"⁵⁴ de indudable repercusión política. Pretenden que las resoluciones presidenciales no desconozcan el régimen de diálogo que debe caracterizar toda democracia y evitar que traten de imponerse porque el Presidente se vea obligado en cumplimiento de las directrices del partido al cual pertenezca, con olvido de la estricta neutralidad que debe presidir su función. Hay otras clases de resoluciones presidenciales de matiz más interno y organizativo que no se encuentran sometidas a estos condicionamientos. El Reglamento del Senado es,

⁵⁴ F. RUBIO LLORENTE: *Las formas del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

de los tres Reglamentos que estamos considerando, el más explícito en el reconocimiento de la autoridad suprema del Presidente (artículo 38 RS). La práctica parlamentaria, a las Cámaras, demuestra que para la estructuración orgánica de los servicios internos, las disposiciones normativas se adoptan por la Mesa y en los otros casos, sobre todo cuando se trata de los aspectos funcionales de las estructuras ya organizadas y de sus servidores, es suficiente la resolución presidencial. En el caso concreto español, las indicadas limitaciones tienen su causa política, como se puso de manifiesto en las deliberaciones sobre el Reglamento definitivo del Congreso, en la necesidad de evitar -según enmiendas socialistas- resoluciones como la del 29 de marzo de 1979, relativa a la investidura del Presidente del primer Gobierno constitucional. Resolución que no fue consensuada políticamente ni protegida técnicamente por recomendación de la Comisión del Reglamento y en virtud de que la investidura se desarrolló sin ningún tipo de debate sobre el programa del candidato a Presidente del Gobierno, no permitiéndose a los Grupos parlamentarios nada más que una posterior explicación del voto. El profesor Fernando Santaolalla opinó sobre este supuesto: “el requisito del debate previo no puede ser sustituido por un turno de explicación de voto posterior a la votación, dado que éste tiene menos valor político por el hecho de desarrollarse delante de un hecho consumado”. Para evitar situaciones similares se han impuesto a las “resoluciones presidenciales” limitaciones como las señaladas. A través de estas limitaciones y exigiendo el impulso de otros órganos de las Cámaras en las cuales se encuentren representadas las otras fuerzas políticas, pueden impedir tendencias excesivamente partidistas bajo el pretexto de desplegar funciones jurídicas meramente integradoras de las omisiones reglamentarias. Existen, todavía, otras clases de resoluciones “presidenciales” de matriz más interna y organizativa que no se encuentran sometidas a los mencionados condicionantes. Estas atribuciones emanan de la autoridad suprema que -cómo proclama el artículo 38 del Reglamento del Senado- le corresponde al Presidente dentro de la Cámara; dictando, si procede, todas las resoluciones que sean necesarias para el buen orden y funcionamiento de la misma.

En este sentido, han emanado de la Presidencia del Congreso de los Diputados resoluciones como las de 29 de diciembre de 1982, sobre las “funciones de los Letrados adscritos a las Comisiones Permanentes Legislativas” (aspecto nada secundario en la vida interna del Parlamento) o la de 12 de enero de 1983, relativa a las “normas de utilización del Servicio de Estudios”. Tanto una como la otra fueran dictadas sin necesidad de contar con la aprobación de Mesa ni audiencia de la Junta de Portavoces. El que no resulta claro es cuando en estas materias organizativas puramente internas no es suficiente con la resolución presidencial o se requiere la aprobación de la Mesa. La práctica parlamentaria viene demostrando que para la estructuración orgánica de servicios internos de las Cámaras, las disposiciones normativas se adoptan por Mesa y, en los otros casos, sobre todo cuando se trata de los aspectos funcionales de las estructuras ya organizadas y de sus servidores, es

suficiente, como ya se ha apuntado, la resolución presidencial. No obstante, la cuestión es de simple matiz y viene dada por la mayor o menor importancia organizativa o funcional que pueda tener la norma a adoptar.

5. Propuesta de *lege ferenda*: la necesidad de desarrollar normativamente el trámite parlamentario de autorización del envío de misiones militares en el exterior

La gran disparidad procedimental acaecida en la VIII Legislatura parece no haberse corregido en la presente Legislatura⁵⁵. Por ello, en aras a una racionalización procesal de las consultas previas, autorizaciones, ratificaciones e informaciones, sería conveniente desarrollar normativamente el trámite parlamentario. Ello puede articularse bien sea a través de una modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados, bien sea a través de la adopción de un Acuerdo de la Mesa que prevea la Comisión de Defensa como el lugar natural para el debate, discusión y votación de todos esos aspectos afectados por la aplicación de los artículos 17 y 18 de la LODN.

Ante las dificultades para proceder a una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982⁵⁶, podría resultar útil la adopción de un Acuerdo de la Mesa que regule un procedimiento común de autorización y control. Dicho procedimiento podría contemplar:

- Definición de la Comisión competente para ejercer la autorización y control: la Comisión de Defensa, la Comisión de Exteriores, una reunión conjunta de las dos Comisiones o el Pleno del Congreso de los Diputados.
- Definición de la información que el Ministerio de Defensa debe trasladar al Parlamento con carácter previo al debate y votación para conformar la opinión de los parlamentarios y los grupos parlamentarios.
- Considerar la posibilidad de celebrar audiencias previas de carácter técnico-militar con responsables militares de las Misiones del ejército en el exterior antes de proceder al debate político y a la votación. Dichas audiencias ilustrarían a los miembros de la Comisión competente y permitirían recabar mayor información por la vía del turno de portavoces a los distintos grupos parlamentarios.
- Considerar la posibilidad de informar, si fuera necesario con carácter reservado, del coste de la Misión. Dicha información debería ser transmitida a los portavoces de los Grupos parlamentarios en la

⁵⁵ Así, en lo poco que llevamos, ya hemos asistido a la autorización parlamentaria del envío de nuevas fuerzas en misión exterior al Chad y al Líbano (FINUL) a través de su debate y votación en la Comisión de Defensa. Vid. N° Exp. 420/000010 y N° Exp. 420/000009, respectivamente.

⁵⁶ BOE nº 55 de 5 de marzo de 1982

Comisión de Defensa o a los integrantes de la Comisión de Secretos Oficiales del Congreso de los Diputados.

- Considerar la posibilidad de establecer un grupo de parlamentarios de la Comisión de Defensa a los que se les delegue la función de seguimiento de las Misión en el exterior en contacto con el Ministerio de Defensa. Es bueno que si la Comisión de Defensa del Congreso asume la alta responsabilidad de autorizar el envío de tropas al extranjero, a propuesta del Ejecutivo, tenga un conocimiento cabal y continuado durante el plazo de la misión. Esta sería una forma de especializar algunos miembros de la Comisión de Defensa en el conocimiento y seguimiento de las Misiones internacionales, lo cual contribuiría a un mejor reparto del trabajo entre los miembros de la Comisión.
- Considerar la posibilidad de celebrar un debate información y balance al finalizar el plazo de la Misión en el exterior.

Estas son solo algunas propuestas para el debate, de la que podría ser un futuro Acuerdo de la Mesa para regular el procedimiento de autorización de Misiones en el exterior. Somos conscientes del carácter expansivo de algunos puntos respecto a la literalidad de los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional. Pero con esta propuesta, el Parlamento y concretamente la Comisión competente –nos inclinamos claramente por el trabajo especializado en Comisión que no por la autorización en debate único en Pleno- no solo toma la responsabilidad de la autorización sino la corresponsabilidad del seguimiento de la misión militar. Nuestro Parlamento, en el ámbito de Exteriores y Defensa, aún es muy deficitario, comparado con otros Legislativos, en la funciones de seguimiento y colaboración en la políticas de Exteriores y Defensa que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución, competen al Ejecutivo. Dicho lo cual, en los últimos años se ha producido una innegable mayor implicación del Parlamento español en los asuntos de Exteriores y Defensa. Las previsiones de los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional son un buen ejemplo de ello.