

CONTROL TERRITORIAL EN “GUERRA NO DECLARADA”

Ante una crisis previsible, un Estado que no hace frente a sus responsabilidades, hipoteca su capacidad de respuesta ante futuros acontecimientos de activación y desarrollo de la crisis.

LA SITUACION: DETERMINACION DEL CONCEPTO DE “GUERRA NO DECLARADA”

Concepto de guerra

Se entiende, de forma bastante generalizada, como una realidad en que domina la fuerza, el choque abierto y violento entre contendientes. Es pues una situación fáctica, si bien con enormes consecuencias jurídicas, caracterizada por unas notas esenciales, reconocidas en cierta manera por todos los países civilizados que, cuando se presentan, hacen que el supuesto fáctico adquiera el carácter de fenómeno con múltiples derivaciones jurídicas para todos los directamente implicados: Estados y sus súbditos, combatientes o no, e incluso para quienes no tienen relación alguna con un conflicto que se desarrolla lejos de sus fronteras.

De ahí la necesidad ineludible de disponer de un concepto amplio jurídico formal, del cual se pueda partir para llegar al adjetivado de “guerra no declarada”, que es el que aquí interesa. En tal sentido, guerra sería la lucha armada entre Estados que tiene por objeto hacer prevalecer sobre otro un punto de vista político, utilizando medios reglamentados por el Derecho internacional.

Se destacan las notas de:

- *Lucha armada.* No solamente mediante actos hostiles más o menos encubiertos. Con lo que se excluye la guerra fría, la guerra psicológica, las guerras comerciales, la guerra tecnológica, etc.
- *Entre Estados.* Es decir, directamente entre las fuerzas armadas de éstos, aunque según el concepto de guerra total haya que tener en cuenta también el esfuerzo de la estructura no militar, coordinada con la militar, hacia un mismo fin.

Quedarían excluidos los choques violentos entre unidades políticas de un mismo Estado federal, o entre una de ellas y la Federación:

- *Teniendo como intención, animus, la de imponer al adversario la voluntad política propia, reflejo de un interés nacional en juego.* En líneas generales, ese interés particular puede residir en la defensa de unos derechos violados, buscándose el restablecimiento de un orden preexistente o el deseo de transformar dicho orden.
- *La adecuación a una reglamentación jurídica internacional de los medios utilizados y no sólo de los medios, sino de su forma de empleo.* Esta reglamentación está formada tanto por normas estatutarias como convencionales, diciendo al efecto el artículo 2.b del Protocolo I, de 1977, de Ginebra: "Se entiende por normas de Derecho internacional aplicables en los conflictos armados las contenidas en los acuerdos internacionales de los que son partes las *partes en conflicto*, así como los principios y normas generalmente reconocidas de Derecho internacional aplicables en los conflictos armados".

La guerra en la normativa española vigente

En este sentido jurídico formal aparece citada en diferentes preceptos, tales como:

- a) Constitución de 1978, artículo 15: "... Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para *tiempos de guerra*".
 Artículo 63.3: "Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar *la guerra* y hacer la paz".
 Artículo 169: "No podrá iniciarse la reforma constitucional en *en tiempo de guerra* o de vigencia de algunos de los estados previstos en el artículo 116".
- b) LO. 6/1980, de 1 de julio.—Artículo 39: "En *tiempo de guerra* y durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministerio de Defensa".
- c) LO. 1/1984, que modifica la LO. 6/1980.—Artículo 8.2: "También corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de *la guerra* ...".
 Artículo 9.4: "La Junta de Defensa Nacional asistirá al Presidente en la dirección de *la guerra* y ...".
 Artículo 11 bis: "El Gobierno, *en tiempo de guerra*, podrá nombrar General Jefe del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas al Jefe de Estado Mayor de la Defensa...".
- d) LO. 13/1985, de 9 de diciembre (Código Penal Militar).—En este cuerpo legal, lógicamente, son frecuentes las alusiones al término guerra o uso de la locución "en tiempo de guerra". Entro otros:
 - Preámbulo, párrafo seis: "... únicamente se prevé la posibilidad de la pena de muerte para *tiempos de guerra*..." y "los delitos de atentado contra los medios y recursos de la Defensa Nacional vienen condicionados a su comisión en *tiempo de guerra*".
 Artículo 9.3.º: "Los militares que en *tiempo de guerra* ostenten la condición de Jefes de Unidades...".
 Artículo 14: "A los efectos de este Código se entenderá que la locución en *tiempo de guerra* comprende el período de tiempo que comienza:
 - Con la declaración formal de guerra,
 - Al ser decretada la movilización para una guerra inminente, o

- Con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencias extranjeras, y termina en el momento que cesen éstas”.

Resulta importante este precepto de delimitación cronológica del concepto “en tiempo de guerra”, fijando su comienzo y final. Y en lo que afecta a la guerra en sí, como fenómeno sociopolítico, reconoce que existe tal situación:

- 1) Cuando media una declaración formal.
- 2) Mediante la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera, e incluso
- 3) Al ser decretada la movilización para una guerra inminente.

Se establece así una situación legal de guerra, aún sin la iniciación de las hostilidades, bastando que sea decretada la movilización ante la inminencia de: una posible declaración o una posible ruptura real de hostilidades. Todo ello subjetivamente apreciado por los órganos responsables.

Por tanto, se tiene aquí:

- Una interpretación cronológica de “tiempo de guerra”; y
- Una determinación de la situación de guerra, que contiene elementos señalados en I,1, como integrantes de su concepto jurídico formal, a saber: 1) lucha armada; 2) entre Estados; 3) intención manifestada mediante una declaración formal, sobreentendiéndose la adecuación de las conductas a una reglamentación jurídica internacional.

Artículo 25: “La pena de muerte, salvo *en tiempo de guerra*, sólo se puede imponer en casos de extrema gravedad, debidamente motivados en la sentencia y en los supuestos que la guerra haya sido declarada formalmente o exista ruptura generalizada de las hostilidades con potencias extranjeras”.

Ahora se limita al concepto que el Código Penal Militar da a *tiempo de guerra*, pues a efectos de la pena de muerte su aplicación se excluye cuando solamente se haya decretado la movilización para una guerra inminente, faltando aún la declaración formal o la ruptura generalizada de las hostilidades.

Siguen otros muchos artículos, como son el 21, 18, 43, 49, 50, 52 y sucesivos, destacándose el epígrafe del capítulo V, título primero, libro segundo: “Desobediencia a bandos militares en tiempo de guerra o estado de sitio”, así como los artículos 85, 102 y 193.

Concepto de “guerra no declarada”

El concepto de guerra antes analizado ve su arco adjetivado y limitado por la existencia de una declaración de comienzo de hostilidades.

“Guerra no declarada”, en sentido formalista estricto, sería aquella en la que falta una declaración formal de la voluntad de la parte iniciadora, o de ambas, de romper las hostilidades y considerarse en una situación de guerra con el adversario, dando comienzo a la lucha armada.

La necesidad de la declaración formal ya se recogía en el Convenio III de La Haya de 1902 (artículo 1), en el que se establecía que:

“Las potencias signatarias reconocen que las hostilidades no deberán comenzar entre ellas sin previo aviso e inequívoco que tendrá, bien la forma de una declaración de guerra, bien la de un ultimátum con declaración de guerra condicional”.

Las formas que podría adoptar la declaración que inequívocamente señala el comienzo de las hostilidades serían, pues:

- declaración formal no condicionada;
- declaración formal condicionada o "ultimátum" con declaración de guerra condicionada (ejemplo: ultimátum franco-británico al Tercer Reich, de 3 septiembre 1939); y
- iniciación de hostilidades con intenciones de guerra (ataque de Italia a Abisinia en 1935).

Los Estados han reconocido siempre y ahora la importancia de esta declaración, en su aspecto formal, siendo buena prueba de ello la determinación del órgano que debe emitirla, establecida en los textos legales nacionales de máximo rango. Se señalan a título de muestra:

- *España*.—(Artículo 63.3 de la Constitución de 1978):
"Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Españolas, declarar la guerra y hacer la paz".
- *Francia*.—(Artículo 35 de la Constitución de 1958)
"La declaración de guerra será autorizada por el Parlamento".
- *Estados Unidos*.—(Artículo 1, sección 8, de la Constitución de 1787):
"El Congreso tendrá competencia para declarar la guerra".
- *Bélgica*.—(Artículo 68 de la Constitución vigente):
"El Rey ... declara la guerra ...".
- *Méjico*.—(Artículo 73 de la Constitución de 1917):
"El Congreso tiene facultad (XII): 'Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo'".

No obstante, una "guerra no declarada", por el solo hecho de carecer de declaración formal, no deja de ser una guerra, en sentido fáctico, si se han iniciado abiertamente las hostilidades, con intenciones de hacer la guerra. Así, el Tribunal Supremo de los EE.UU. ha sostenido en variadas ocasiones que las hostilidades no acompañadas de declaración de guerra —situación muy frecuente en USA, donde sus fuerzas armadas han intervenido en operaciones militares en unos 160 casos, de los cuales sólo 5 hubo una declaración formal— creaban realmente una situación de guerra. En este mismo sentido, el Tribunal de Apelaciones Militares, también USA, ha sostenido que los conflictos de Corea y Vietnam, aunque carentes de declaración formal, fueron guerras en sentido material que suspendían el estatuto de limitaciones y aumentaban las penas para ciertos delitos militares en tiempo de guerra. Por otro lado, ya en 1787 Hamilton, alma de *El Federalista*, en el *Correo de Nueva York* de 21 de diciembre, decía: "Como la ceremonia de declarar formalmente la guerra ha caído en desuso en los últimos tiempos, habrá que esperar la presencia del enemigo dentro de nuestros territorios para que el gobierno esté justificado legalmente para iniciar sus reclutamientos de hombres con el fin de proteger al Estado".

Conclusiones

A los efectos de este análisis, y teniendo en cuenta que como presupuesto del mismo, se han establecido unas orientaciones para el análisis de la teórica situación que se considera, definida como "guerra no declarada" (controlar militarmente, aunque fuese de modo parcial un territorio y su población... sin tener que declarar el estado de sitio y de acuerdo con la legislación vigente), obviamente, la no declaración del estado de sitio, prevista en el artículo

116 de la Constitución española de 1978, y más ampliamente en la LO. 4/1981, de 1 de junio, artículo 32, para casos en que 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, elimina también del marco de la situación que se pretende analizar no sólo la guerra entre Estados, con o sin declaración formal, sino también los casos previstos en el referido artículo 32 de la LO. 4/1981, ya que una vez presentadas tales circunstancias, difícilmente, aunque lo anticipe la misma ley, podrían controlarse adecuadamente sin declarar el estado de sitio o, como mínimo, el de excepción, que arbitra medidas de limitación de derechos individuales aparte ampliar competencias gubernamentales para afrontar tales circunstancias.

Quedaría como marco de estudio el que generara una de las crisis previstas en la legislación vigente y, como las más graves de ellas, que requieren el control del territorio y de su población: 1) las previstas en el artículo 32, cuando “pudieran resolverse por otros medios”; o 2) las recogidas en el artículo 13 de la LO. 4/1981, que dan lugar a la declaración del estado de excepción —“cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios esenciales para la comunidad o cualquier otro aspecto de orden público, resulten tan gravemente afectados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo...”—, teniéndose en cuenta que la causa de tal situación puede tener origen interno o externo y, en este último caso, manifiesto o encubierto”.

Curiosamente, reflejando la heterogeneidad de formas que pueden adoptar los conflictos de cierta importancia, admitidos como “guerras no declaradas” —en el sentido que aquí se da a la expresión—, Donald Blackburn recoge en la figura 1, (p. 14). (*Restricted Engagement Options “REO”, BDM Corporation*, noviembre 1973) los registrados en el mundo en los períodos de tiempo señalados:

LOS INSTRUMENTOS LEGALES: LA LEGISLACION EXCEPCIONAL Y NORMAS COMPLEMENTARIAS

Generalidades

Los Estados modernos, tras un largo proceso de desarrollo político, han pasado de una mera situación de seguridad fáctica —la sociedad actual ha sido definida como generadora de seguridad, en permanente búsqueda de garantías, que la protejan de los efectos del desarrollo tecnológico, creador de inseguridad— a otra de seguridad jurídica, en la que se ha institucionalizado el supuesto de legítima defensa del Estado, el *salus publica suprema lex*, el estado de necesidad, frente a situaciones excepcionales aparecidas en el seno de la sociedad. Esto se hace dentro del mismo sistema político estructural que contienen las instituciones, y que sirve como instrumento de defensa controlada de ella misma, como garantía de su permanente aplicabilidad. Es lo que hace la Constitución española de 1978, en su artículo 116, al establecer los estados de alarma, excepción y sitio, regulando incluso las condiciones generales de su declaración y vigencia, y fijando limitaciones a los derechos de los ciudadanos, por tiempo reducido, al mismo tiempo que se amplían las competencias del ejecutivo.

Por este procedimiento, la misma Constitución admite su propio decaimiento temporal, legalizándolo y limitándolo, en circunstancias y situaciones excepcionales, cuando el sistema general de leyes ordinarias resulta inadecuado e insuficiente para garantizar la seguridad

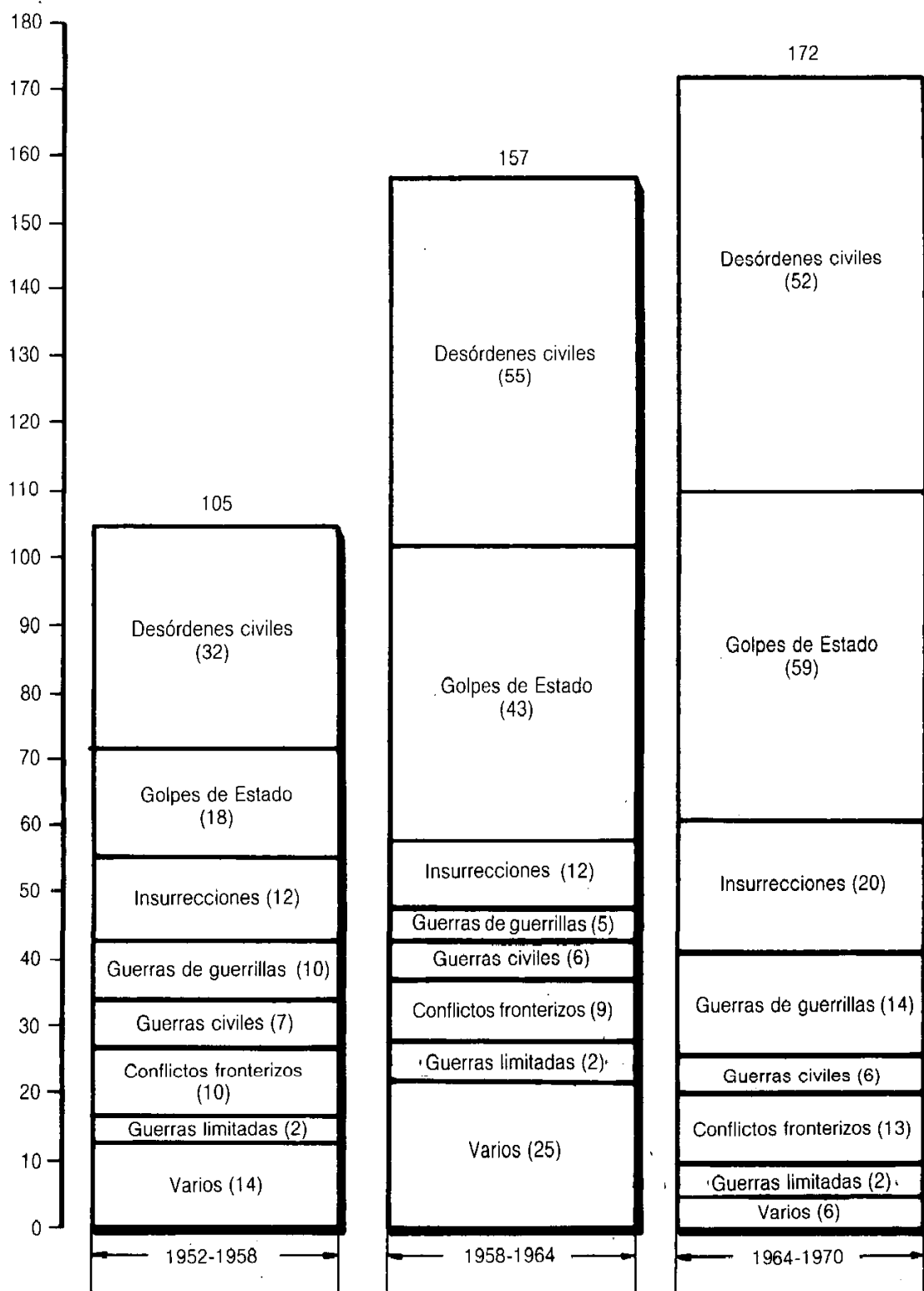


Figura 1.—Conflictos de cierta importancia, admitidos como “guerra no declarada”.

del Estado. Ella misma incorpora las instituciones que sometidas a una regulación preestablecida servirán como escudo protector que garantizará su vigencia admitiendo su parálisis temporal, autoimpuesta y perfectamente controlada, que se acepta con vocación irrenunciable de renacimiento. Podría hablarse de una legalidad represiva, constitucionalizada, de autodefensa exigida por las circunstancias, que mira a la seguridad pública, y donde las Fuerzas Armadas tienen un importante protagonismo, reconocido así de antaño, admitiendo y estableciendo su intervención en el orden interno, y a requerimiento de las autoridades civiles.

La LO. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio

- El artículo 1.1: “Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio cuando las circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes”.
- El artículo 13.1, referido, particularmente, al estado de excepción: “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 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”.
- Y los artículos que determinan las competencias extraordinarias del Gobierno en tal situación y, consiguientemente, la limitación temporal de derechos individuales, lo que supone una forma de control del territorio y su población, señalándose los siguientes:

Artículo 16 (detenciones); artículo 17 (inspecciones y registros domiciliarios); artículo 18 (intervención de las comunicaciones); artículo 19 (intervención y control de los transports); artículo 20 (prohibición de circulación de personas y vehículos); artículo 21 (suspensión de publicaciones, emisiones de radio y televisión, proyecciones cinematográficas y representaciones teatrales); artículo 22 (control o prohibición de la celebración de reuniones y manifestaciones); artículo 23 (prohibición de las huelgas y adopción de medidas de conflicto colectivo); artículo 24 (control y expulsión de extranjeros); artículo 25 (incautación de armas, municiones y explosivos), y artículo 26 (implantación de medidas de vigilancia armada y protección de edificaciones, instalaciones varias e industrias).

Todas estas limitaciones y suspensión temporal de derechos, que posibilitan el control de la población, encuentran apoyatura en el artículo 55 de la Constitución, que establece que: “... podrán ser suspendidas cuando se acuerda la declaración de estado de excepción o sitio en los términos previstos en la Constitución”.

Antecedente inmediato de esta norma es la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, aún vigente, salvo en sus artículos 25 a 51, sus disposiciones finales y transitorias, derogadas por la misma LO. 4/1981. En ella, en lugar de tres estados excepcionales sólo se reconocen dos: excepción y guerra, ambos tendentes a la defensa del Estado frente a actos contrarios al orden público, destacándose que el fundamento de éste es el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, y el mantenimiento de la paz interior, entre otros ingredientes. Se incluyen, pues, entre tales actos aquellos que atentan a la unidad espiritual, nacional, política y social de España, así como los que alteren o intenten alterar la seguridad pública y cualesquiera otros en que se emplee coacción, amenaza o fuerza o se cometan o intenten cometer con armas o explosivos.

En su exposición de motivos se consideraba el estado de guerra —sin paralelo hoy— como respuesta a la última fase de la crisis del orden, a una agravación de la situación que diere origen al estado de excepción.

Se destaca también, en su artículo 4, que prevé de esta forma la colaboración de unidades militares: “En caso de necesidad, puede solicitar —el ministro de la Gobernación— 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”.

LO. 6/1980, de 1 de julio, sobre criterios básicos de la Defensa Nacional

Según su artículo 14: “Todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales, en los términos que establezca la ley de movilización nacional”.

Igualmente destacable es su 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 u otra necesidad pública de naturaleza análoga”.

Ley 50/1969, de 26 de abril, básica de Movilización Nacional

Es el instrumento legal que proporciona el marco de integración y preparación de los recursos nacionales, humanos y materiales, para hacer frente a situaciones excepcionales, si bien no define cuáles pueden ser estas situaciones, limitándose a decir, en el artículo 1, que “todos los recursos nacionales, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados para su empleo en las necesidades de la defensa nacional o cuando situaciones excepcionales lo exijan”.

A continuación, el artículo 4 determina que “la movilización será acordada por decreto, aprobado en Consejo de Ministros, que ordenará el alcance de la misma”. ¿Quiere esto decir que se deja a la libre apreciación del Gobierno el momento y circunstancia, subjetivamente determinada, de adoptar el acuerdo de movilización? De ser así, un mero acto del ejecutivo podría anular o suspender derechos públicos y privados. El Consejo de Estado, en dictamen emitido en marzo de 1976, ya manifestaba sus dudas. Pero no la hay en que puede decretarse por “necesidades de la defensa nacional”, como señala su artículo 1, entendida ésta como “disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales de la nación ante cualquier forma de agresión cuya finalidad es “garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria”, tal como reza el artículo 2 de la LO. 6/1980.

Decreto 1.125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción

Regula esta norma la colaboración epigrafiada, señalando que:

- La formulación de los planes de emergencia corresponderá a las autoridades gubernativas, aunque participen en esta labor las autoridades militares correspondientes;

- la cooperación militar sólo se hará en caso de necesidad, prestando los servicios públicos que se les pueda encomendar, conforme a lo que señala el artículo 4, punto 2, de la vigente Ley de Orden Público; y
- que las responsabilidades de todas las medidas que se adopten, en los estados de normalidad y excepción, es siempre y en todo caso de las autoridades gubernativas, si bien las militares son responsables de la ejecución de las misiones asignadas a las unidades militares intervinientes como consecuencia de la petición de apoyo o colaboración formulada por la autoridad gubernativa.

Queda bien patente que caso de intervención de unidades militares lo harán, excepto en los casos previstos en el estado de sitio, bajo el control de la autoridad gubernativa.

LOS INSTRUMENTOS DE GESTION

Comisión delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis

El RD. 2.639/1986, de 30 de diciembre, creó la Comisión delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, lo que supone un primer paso para contar con los mecanismos y medios que permitirán enfrentarse con una eventual crisis de carácter nacional o internacional. Así reza el artículo 2 del RD. citado al fijarle amplísimos cometidos de:

- Establecimiento de un sistema de conducción de situaciones de emergencia o crisis, tanto de carácter nacional como internacional;
- aprobación de planes para garantizar la continuidad de la acción de gobierno; y
- dirección y coordinación de acciones de prevención, control y conducción de situaciones de crisis.

El carácter de miembros permanentes que se atribuye al presidente del Gobierno, vicepresidente y ministros de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior garantiza que la Comisión delegada del Gobierno puede actuar utilizando coordinada, rápida y eficazmente todos los recursos públicos y privados con vistas a garantizar permanentemente la seguridad nacional ante una situación que la pusiera en peligro.

Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis

Complemento y continuación de la norma citada ha sido el RD. 163/1987, de 6 de febrero, que instrumenta el medio ejecutor de los cometidos señalados. Este nuevo RD. crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, como órgano de la Presidencia del Gobierno, cuyas funciones son:

- Estudiar y proponer normas para disponer de un sistema de alerta y conducción de situaciones de crisis nacionales o internacionales; y
- estudiar, planificar y programar la infraestructura de un sistema que garantice la rápida reacción y continuidad de la acción de gobierno en situaciones de emergencia o crisis.

Comisión Nacional de Planes Civiles de Emergencia

Se da cima a las medidas básicas de implantación de un sistema de conducción de crisis con la creación del "Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia" (acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988) como órgano interministerial de apoyo a la Comisión

delegada en lo referente a la aportación y aplicación de recursos a las necesidades varias que pueden presentarse en situaciones de crisis o emergencia. En tal sentido, le corresponde emitir las directrices de planeamiento para la elaboración de los diversos planes de emergencia y coordinar los planes varios de aportación de recursos elaborados, en el escalafón inferior, por los "Comités sectoriales" de trabajo, elevándolos a la Comisión delegada para Situaciones de Crisis, preparando sus decisiones.

Estos Comités sectoriales, órganos de trabajo en problemas específicos, existentes en número de once, están adscritos, con fines de coordinación, a un departamento ministerial, aunque su composición, en cada caso, sea interministerial. Son responsables de la planificación del empleo de los recursos nacionales, desde los sanitarios a las telecomunicaciones, pasando por los transportes, industriales, etc.

CONCLUSIONES

- a) Las consideraciones iniciales para la eliminación del concepto de "guerra no declarada", a efectos de este análisis, denotan que:
- Se trata de una situación cuya esencia no está, ni poco ni mucho, adecuadamente acuñada, ni doctrinal ni legalmente;
 - de cuyo marco se excluye la colisión violenta y abierta entre Estados soberanos, con o sin declaración formal de guerra; y
 - se excluyen también, en principio, las situaciones que dan lugar al estado de sitio (artículo 32 de la LO. 4/1981) cuando su nivel de peligrosidad exige, ineludiblemente, la declaración de éste, por no poderse controlar la situación por otros medios.

Quedando como marco a considerar:

- La crisis de nivel inferior a las referidas en dicho artículo de la LO. 4/1981, que requerirían, como mínimo, la declaración del estado de excepción, o
- las de dicho nivel, cuando pudieran controlarse mediante el referido estado.

Y, en ambos casos, crisis atentativas a la seguridad nacional, que requieran la colaboración de las Fuerzas Armadas, ya fueran originadas y fomentadas desde el interior o el exterior de la nación, por elementos de la propia nación o por potencias u organizaciones extranjeras, mereciendo especial atención las surgidas en territorios situados en zonas fronterizas con naciones que pueden, en un momento dado, ser origen de amenazas.

- b) El sistema legal vigente para situaciones excepcionales formado, básicamente, por la Constitución, la LO. 6/1980, la de Orden Público de 30 de julio de 1959, la LO. 4/1981, la Ley 50/1969, Básica de movilización; el Decreto 1.125/1976, sobre colaboración de las autoridades militares, y el RD. 2.639/1986, de 30 de diciembre, de creación de la Comisión delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, suministran cauces suficientes, dentro de la legislación vigente, para asegurar el control del territorio nacional y su población, sin necesidad de llegar a la declaración del estado de sitio, aun admitiendo que éste pudiera ser inevitable, cuando la situación llegase a situaciones límite, dentro de los casos señalados en el artículo 32 de la LO. 4/1981.
- c) El control militar de un territorio, fuera del estado de sitio, en el que, según el artículo 33 de la LO. 4/1981, el Gobierno designaría la autoridad militar que, bajo su dirección, hubiera de ejecutar las medidas que procedan, en el territorio a que el estado de sitio

se refiere, sólo puede ser entendido como colaboración de las Fuerzas Armadas con la autoridad civil, bajo la dirección de ésta, y desempeñando los servicios públicos que se le encomienden, aunque se les reconoce un protagonismo previo en la fase de planificación de su posible y posterior intervención.

- d) Con la Ley 50/1969, Básica de Movilización Nacional, aun reconociéndose repetidamente la necesidad de su actualización, se dispone del instrumento que puede hacer posible, mediante decreto del Gobierno, contar con los recursos nacionales, humanos y materiales para garantizar la seguridad nacional frente a cualquier contingencia o situación de crisis en no importa qué parte del territorio.
- e) Finalmente, como instrumento de gestión que facilite sus decisiones, la Comisión delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis dispone de la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, y ésta del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, que permiten la utilización coordinada y eficaz de todos los medios y recursos nacionales, con la apoyatura legal indicada en el párrafo segundo de estas conclusiones, en el control y conducción de una eventual situación de crisis, de origen nacional o internacional, que ponga en peligro la seguridad nacional.
- f) Dentro de estas conclusiones encuentra lugar la recomendación de que los recientemente creados "Comités sectoriales", del Comité Internacional de Planes Civiles de Emergencia, dediquen atención primordial a la planificación de respuestas a posibles y eventuales agresiones, particularmente en zonas del territorio situadas en regiones sobre las que poseen posibles amenazas, en cuya planificación se dé cabida a la colaboración de las Fuerzas Armadas, bajo dirección civil, en una fase que aún no requiere la declaración del estado de sitio, sirviéndose de los instrumentos que facilita la legislación vigente.