

Vicente ÁLVAREZ GARCÍA y Enrique MORADIELLOS GARCÍA (dirs.). *Las Fuerzas Armadas ante las situaciones de crisis. (Estudios históricos y jurídicos)*. Madrid: Iustel, 2020, 354 pp. ISBN: 978-84-9890-392-8

La obra que comentamos merece ser destacada no sólo por la oportunidad de su publicación, gestada durante los meses previos a la declaración de la pandemia de la Covid-19, sino también, y directamente relacionada con la anterior, por la materia que aborda, ya que prácticamente son inexistentes los trabajos que muestran la posición jurídica de las Fuerzas Armadas ante las situaciones de crisis, como la que afrontamos en la actualidad.

Los Profesores Enrique Moradiellos y Vicente Álvarez han guiado con maestría el análisis, desde una doble perspectiva histórica y jurídica, de las situaciones de crisis por las que pueden atravesar los Estados y la forma en la que las Fuerzas Armadas han de hacerles frente. No se trata de una cuestión sencilla si atendemos a la naturaleza de la Institución, ante la que se han formulado no pocas reservas en base a su tradición histórica.

El trabajo se estructura en seis capítulos, en el primero de los cuales, Enrique Moradiellos García ofrece la perspectiva histórica necesaria para comprender la posición jurídica que las Fuerzas Armadas ocupan en nuestra Norma Fundamental condicionando su evolución en la conformación del Estado de Derecho. Nuestra historia reciente nos obliga a conocer la figura de Francisco Franco y su designación de “Caudillo de España”, nombramiento que representaba la máxima concentración de poderes (militar, religioso y político) promovidos en atención a las distintas coyunturas de carácter social, bélica o política que se presentaran. La concurrencia de los poderes mencionados dota al dictador de una personalidad carismática que, sin duda, influyó en la permanencia del régimen hasta su fallecimiento.

En el segundo capítulo de la obra, el Profesor Álvarez García expone, como gran conocedor del funcionamiento de los poderes del Estado en situaciones de crisis, las claves esenciales para discernir el papel de las Fuerzas Armadas, profundizando así en algunos de los aspectos apuntados en su obra *El concepto de*

necesidad en Derecho Público, Civitas, 1996. De esta forma, comienza su exposición repasando el papel del poder militar en la vida político institucional de nuestro país, desde la Constitución de Cádiz hasta la actualidad, con la pericia que otorgan los años de estudio, destacando su enorme influencia sobre el devenir político del Estado. La Norma Fundamental de 1978 reaccionó ante el intenso poder ejercido desde el sector militar limitando sus funciones a las de defensa nacional. El transcurso del tiempo junto a una cambiante realidad social y política ha transformado el papel del Ejército consolidando su función de servidor público. En base a esta premisa se analiza la aportación de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis internas entre las que pueden destacarse las emergencias de diversa naturaleza y aquellas en las que concurre un interés para la defensa nacional, atajadas a partir de instrumentos previstos en la legislación ordinaria, así como su intervención en situaciones de crisis extremas, reguladas, como ya se ha indicado, mediante la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio. De esta forma, una situación de catástrofe, en atención a su gravedad, puede ser abordada mediante instrumentos jurídicos de carácter ordinario o excepcional.

Guillermo Villar Crespo analiza en el tercer capítulo la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española de 1978 a raíz del proceso independentista catalán y la intervención de las Fuerzas Armadas como poder coercitivo del Estado. Los pronunciamientos constitucionales en torno a esta cuestión, realizados a partir de las SSTC 89/2019 y 90/2019, ambas de 2 de julio, han contribuido a la evolución doctrinal experimentada al descifrar el contenido del citado precepto. Los sucesos acaecidos en Cataluña han ocasionado una interpretación más flexible del artículo 155 ampliando, considerablemente, unos límites no recogidos de forma expresa en nuestra Carta Magna. Ello ha supuesto una legitimación de la intervención de las Fuerzas Armadas no sólo en cumplimiento de funciones “humanitarias”, sino también en el empleo de la fuerza, siempre que se produzca en un escenario de excepción bien por ataques al orden constitucional, a la integridad territorial o a la soberanía de nuestro país, en suma, siempre que pudiera verse perjudicado el interés nacional.

Como ya se ha apuntado, el análisis de las situaciones de crisis internas no extremas y la posición de las Fuerzas Armadas en las mismas exige abordar su

estudio desde la legislación ordinaria, de forma concreta, desde la Ley 17/2015, de 17 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública que dicha norma contempla. El origen de la participación de las Fuerzas Armadas en la protección civil no coincide con la conformación de esta como materia jurídica en contra de lo que pudiera pensarse, sino que las primeras regulaciones se remontan hasta finales del siglo XVIII mediante el *Reglamento del General Maturana*. Se trata de una atribución puntual de funciones no secundada por las legislaciones posteriores. Así pues, la vinculación del poder militar en la gestión de crisis ha perdurado, aunque su función principal se ha limitado al mantenimiento del orden público.

La desmilitarización de la gestión de las crisis internas coincide con el nacimiento de un nuevo concepto de seguridad en el que la actuación preventiva se convierte en el eje fundamental del servicio público de protección civil. La participación de las Fuerzas Armadas en dicho servicio ha experimentado una notable evolución que puede advertirse en el análisis de sus normas reguladoras, tanto en la derogada Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, como en la vigente Ley 17/2015, de 17 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. La primera de ellas regulaba, ad cautelam, la intervención de las Fuerzas Armadas siempre en tiempos de paz y bajo la demanda de las autoridades competentes. Por lo que se refiere a la segunda, ofrece una visión actualizada de las funciones asignadas al Ejército a través de la Unidad Militar de Emergencias, creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005. Puede afirmarse que, desde esta fecha hasta la actualidad, se ha culminado el proceso de consolidación de la UME mediante la concreción de sus medios materiales y personales, sus funciones y formas de intervención en las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

En el Capítulo quinto Daniel Terrón Santos destaca las transformaciones experimentadas por las amenazas que pueden afectar a la seguridad de los Estados, cada vez más heterogéneas y alejadas de los clásicos conflictos bélicos. El concepto de seguridad, más amplio que el de defensa nacional, engloba actuaciones en las que intervienen de forma directa las Fuerzas Armadas a través de sus servicios de inteligencia. Por su parte, la gestión de las crisis, de la misma forma que las

vulnerabilidades de los Estados, también ha experimentado una transformación, evolucionando desde la intervención directa sobre la misma hasta la actuación anticipatoria mucho más adecuada al objetivo final, consistente en la protección de los ciudadanos, el mantenimiento de los servicios públicos y la producción del menor daño posible y, en definitiva, el retorno a la normalidad. Las misiones de inteligencia militar se desenvuelven en tres ámbitos de actuación distintos (estratégico, operativo y táctico), en función de la coyuntura concreta en la que se halle la gestión de la crisis, a lo que deben añadirse las tareas de Contrainteligencia y Seguridad. El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas dirigirá tales servicios militares en tiempo de paz, crisis o conflictos bélicos. Ahora bien, su compleja estructura y la necesidad de coordinación con otros órganos ponen de manifiesto carencias en su funcionamiento que obligan a una necesaria revisión del sistema.

Culmina esta obra con un análisis jurídico de la Operación Balmis abordado por Manuel Izquierdo Carrasco en el capítulo sexto. Su ubicación en el texto no es casual pues su estudio exigía abordar, con carácter previo, la posición histórica y constitucional de las Fuerzas Armadas y sus facultades de intervención en situaciones de crisis, desde diversas perspectivas. Precisamente, estas cuestiones pueden ser analizadas en la actualidad, como anunciábamos al inicio de esta recensión, con motivo de la emergencia sanitaria que vivimos. En este sentido, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, habilitaba, de forma general, a las autoridades competentes a requerir de las Fuerzas Armadas el auxilio necesario. Esta genérica disposición fue concretada mediante la Instrucción de 15 de marzo de 2020 dictada por la Ministra de Defensa, en la que ya se precisó la puesta a disposición de medios materiales y personales con la finalidad de reforzar el Sistema Nacional de Salud y abastecer a la población de los alimentos necesarios. Esta asignación de funciones, desempeñadas por la Unidad Militar de Emergencias, se tradujo en el desarrollo de multitud de tareas como las de desinfección, transporte y apoyo logístico, apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o el empleo de sus propias capacidades sanitarias, han sido objeto de un análisis detallado, así como el régimen jurídico de los agentes intervinientes. Todo ello proporciona al lector una visión ajustada del papel desempeñado por las

Fuerzas Armadas en situaciones de crisis, como consecuencia de la evolución que ha experimentado esta institución militar.

De todo lo dicho anteriormente, puede concluirse que nos hallamos ante una obra de referencia obligada para todos aquellos que deseen abordar un estudio jurídico de las Fuerzas Armadas ante las situaciones de crisis, pues ofrece las claves históricas y jurídicas necesarias para comprender no sólo su posición constitucional, sino también el tratamiento dispensado por la legislación ordinaria. Todo ello proporcionará las herramientas necesarias para conocer la posición del Ejército en situaciones de emergencia, como la que atravesamos en la actualidad.

ANA B. LUCAS TOBAJAS
Área de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
atobajas@unex.es
<https://orcid.org/0000-0003-3706-7447>