

LA DIRECTIVA INICIAL MILITAR 5/2020, DE 16 DE MARZO, EN EL MARCO DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN

THE INITIAL MILITARY DIRECTIVE 5/2020, OF MARCH 16,
WITHIN THE FRAMEWORK OF EMERGENCY LAW.

JACINTO J. MARABEL MATOS

Doctor en Derecho. Asesor Jurídico Abogacía General
Junta de Extremadura

Sumario: *I. El marco jurídico de actuación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia nacional. II. La autoridad delegada militar en la situación de crisis sanitaria originada por la pandemia de covid-19. III. Estados de emergencia y Derecho de Excepción. III.1. El marco teórico general del estado de alarma. III.2. El sistema de normas transversales aplicables al estado de alarma. IV. Efectos de la Directiva Inicial Militar 5/2020, de 16 de marzo de 2020. IV.1. Las ROE como reglas de comportamiento en situaciones de excepción. IV.2. El personal militar como agente de la autoridad delegada. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.*

Resumen: El 14 de marzo de 2020, en el contexto de la crisis sanitaria originada por la pandemia de covid-19, el Gobierno aprobó un estado de alarma, mediante un Real Decreto que posteriormente sería declarado parcialmente inconstitucional, delegando en las Fuerzas Armadas una serie de competencias para la gestión de la situación de emergencia nacional, que serían eficazmente ejecutadas en base al Derecho Operativo Militar. La gestión de esta primera fase de la pandemia, en la que se puso en entredicho la capacidad de reacción de los Estados bajo situaciones excepcionales de crisis sanitaria, demostró sin embargo que el ordenamiento castrense era un instrumento

jurídico válido, ajustado a las exigencias legales y constitucionales que presiden el Derecho de Excepción, para hacer frente a aquellos problemas.

Palabras clave: Estado de Alarma, Covid-19, Derecho de Excepción, Derecho Operativo Militar, Declaración de inconstitucionalidad.

Abstract: On March 14, 2020, in the context of the health crisis caused by the covid-19 pandemic, the Government approved a state of alarm, by means of a Royal Decree that would later be declared partially unconstitutional, delegating to the Armed Forces a series of competences for the management of the national emergency situation, which would be effectively executed on the basis of the Military Operational Right. The management of this first phase of the pandemic, in which the reaction capacity of the States under exceptional situations of health crisis was questioned, demonstrated however that the military order was a valid legal instrument, adjusted to the legal and constitutional requirements that preside over the Right of Exception to face those problems.

Keywords: State of Alarm, Covid-19, Right of Exception, Military Operational Law, Declaration Unconstitutionality.

Recepción original: 12/05/2021

Aceptación original: 20/04/2022

I. EL MARCO JURÍDICO DE ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL

El marco constitucional de las Fuerzas Armadas (FAS) viene establecido con carácter general en el art. 8.1 de la Constitución Española (CE), donde se consagra al Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, como garantes de la soberanía e independencia de España, defensores de su integridad territorial y del ordenamiento constitucional. Las FAS están vinculadas a la Defensa Nacional, en tanto competencia exclusiva del Estado (149.1.4.º CE), subordinadas jerárquicamente al Rey (62.h CE) y políticamente a la acción del Gobierno (97 CE), completando su relación con el resto de los poderes constitucionales a través del Legislativo, en tanto el desarrollo de su régimen organizativo resulta materia de Ley Orgánica (8.2 CE), y del Judicial, por cuanto se encuentran sometidas al control ordinario de la legislación vigente y con carácter exclusivo a la jurisdicción castrense (117.5 CE).

La función principal de las FAS es servir a la defensa de la Nación, proteger al conjunto de la sociedad española y garantizar la soberanía, independencia e integridad de su territorio. La vigente Directiva de Defensa Nacional (DDN), que incluye estos principios como objetivos prioritarios de actuación¹, aborda sin embargo un nuevo escenario estratégico en el que las FAS están llamadas a resolver una serie de retos para la seguridad nacional bajo situaciones de crisis social, desgraciadamente cada vez más habituales, como las generadas por catástrofes medioambientales o incluso pandémicas, de las que nos ocuparemos a continuación. Es esta una atribución evidentemente subsidiaria al carácter primordial de las FAS, que no obstante conecta con una dilatada experiencia histórica de servicio al ciudadano, que en la actualidad se encuentra reflejada, tanto en el ámbito de la Protección Civil como en el de la Seguridad Nacional, a través del principio de colaboración con las diferentes Administraciones Públicas para aquellos casos en los que se declaren situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, tal y como establece el art. 16.e) de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional (LODN)².

La inmediatez, el alto grado de disponibilidad y despliegue operativo de personal especializado, disciplinado y jerarquizado, con una vocación permanente de servicio público ha coadyuvado a normalizar las actuaciones de las FAS todo el territorio nacional³. Tal y como ocurre en el resto de países de nuestro entorno, donde suele ser recurrente la intervención del personal militar en la ejecución de tareas que, en su origen, venían siendo prestadas por organizaciones humanitarias, de tal forma que, mientras la doctrina militar de la OTAN ha acuñado el término “cooperación civil-militar” (CIMIC) y la de EEUU prefiere denominarlas “asuntos civiles” (CA), lo cierto es que ambas hacen referencia al mismo conjunto de actuaciones colaborativas con las Administraciones Públicas, cada vez más habituales en nuestro entorno⁴.

¹ Directiva de Defensa Nacional 2020; pág. 2. <https://s03.s3c.es/imag/doc/2020-06-11/DIRECTIVA-DEFENSA-NACIONAL-2020.pdf> [Consultado el 15 de julio de 2020].

² Boletín Oficial del Estado (BOE), de 18 de noviembre de 2005.

³ ROLDÁN PASCUAL, José Emilio. “Introducción. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles”, *Cuadernos de Estrategia*, n.º 165, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004; pág. 20.

⁴ JAR COUSELO, Gonzalo. “Los Ejércitos como actores en las emergencias humanitarias”. *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 9, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007; págs. 105-106.

Un principio colaborativo que vino marcado por el desenlace de la Operación Romeo-Mike, desarrollada tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, cuando el Gobierno encargó a las autoridades militares la vigilancia de las líneas ferroviarias ante la posibilidad de un nuevo ataque, que tuvo un antecedente inmediato en la Operación Marea Negra, cuyo dispositivo sirvió para coadyuvar a la limpieza de las costas gallegas tras el vertido de crudo procedente del buque Prestige en el año 2002, y una continuación inmediata en la Operación Tormenta Blanca, en apoyo de las autoridades civiles tras las intensas nevadas caídas en Castilla y León en el año 2005.

Estos y otros precedentes fundamentaron la delegación de competencias gubernativas en las autoridades militares, para hacer frente al primer estado de alarma declarado en nuestro país durante el presente período constitucional, tras la que los medios de comunicación dieron en llamar “crisis de los controladores”. La misma se produjo a raíz de la aprobación del Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que regulaba una serie de medidas en materia de personal que afectaban directamente a los controladores civiles de tránsito aéreo vinculados a la entidad pública empresarial AENA⁵. A las pocas horas de su publicación y sin previo aviso, tomando como excusa la legítima defensa de sus condiciones laborales, una parte del colectivo decidió abandonar sus puestos de trabajo, por lo que, dado que el restablecimiento del espacio aéreo revestía caracteres de excepcional urgencia para el interés nacional, el Gobierno facultó al Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMEA) para que adoptase las decisiones oportunas. El JEMEA ejecutó una serie de medidas sumarias, tanto en materia de organización, planificación, supervisión y control de la crisis, como en materia disciplinaria y laboral, calificadas de “relativamente modestas” por el Tribunal Constitucional⁶, que tuvieron sin embargo un éxito rotundo e inmediato sobre los controladores civiles, acabaron incorporándose paulatinamente a sus puestos de trabajo⁷.

⁵ Fundamentalmente, la Disposición Adicional Segunda contenía una serie de obligaciones en materia de reconocimiento médico para el caso de enfermedad laboral. Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. BOE de 3 de diciembre de 2010.

⁶ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 148/2021, de 14 de julio.

⁷ Art. 4.4.a) de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea y Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomendaba transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a AENA.

Como tendremos ocasión de comprobar, en estos casos el principio de necesidad capacita al Ejecutivo para aprobar ordenamientos de excepción en sustitución de la legalidad ordinaria, cuerpos normativos de carácter temporal y limitado, cuya función primordial es la de adaptar la realidad jurídica a situaciones de emergencia nacional, en la terminología empleada por STC 83/2016, de 28 de abril, por lo que aquellas “modestas” medidas fueron ratificadas al día siguiente a través del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, en el que se formalizaba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial de transporte aéreo, amparándose en el art. 4.c) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES). En nuestra opinión, especialmente relevante resultó en aquel caso el ámbito subjetivo determinado en el art. 3 de la norma, mediante el que se atribuía la condición de personal militar a los controladores de AENA, que durante la vigencia del estado de alarma quedaron sometidos a las órdenes directas del JEMEA, así como a la jurisdicción castrense, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar.

La resolución de la crisis persuadió al Ejecutivo para dotar de seguridad jurídica futuras intervenciones de las FAS, ya que hasta entonces la única mención constitucional expresa remitía al desarrollo ordinario de la jurisdicción castrense en el supuesto tipificado para el estado de sitio (art. 117.5 CE), pero las reformas alcanzaron únicamente al ámbito de la Protección Civil y la Seguridad Nacional. En nuestra opinión, la gestión de la pandemia ha puesto de manifiesto las carencias de este sistema de normas transversales, cuyas lagunas en el marco de la actuación militar debieron ser cubiertas por el conjunto de órdenes y directivas emitidas por el mando designado al efecto, lo cual no ha hecho sino revelar una vez más la importancia del Derecho Operativo Militar, en tanto doctrina científica aplicable a las FAS, dotando de validez y eficacia las actuaciones encomendadas al personal castrense en estos casos⁸. Y en particular, las Reglas de En-

⁸ En síntesis, puede decirse que la articulación de esta disciplina en nuestro país surge cuando la experiencia acumulada por las FAS en el contexto internacional, puso de manifiesto la necesidad de ordenar de manera especializada el planeamiento y ejecución de futuras misiones exteriores, por lo que, conforme con este planteamiento, en febrero del año 2000 la Escuela de Estudios Jurídicos de las Fuerzas Armadas organizó unas jornadas con una serie de expertos en la materia, cuyas ponencias sirvieron de base a un primer manual: VV.AA. *Lecciones de Derecho Operativo, Asesoría Jurídica General de la Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001. esta obra sería completada años más tarde por PÉREZ DE FRANCISCO, Eugenio. *Manual de Derecho Operativo*, Marcial Pons, Madrid, 2015.

frentamiento (*Rules of Engagement*, ROE), como normas operativas que, ajustadas al ordenamiento jurídico, no solo regulan el uso de la fuerza bajo determinadas circunstancias, sino que tratan de dar respuesta a una serie de problemas que la legalidad de excepción no se encuentra en disposición de prever.

En el contexto de la pandemia de covid-19, la gestión de las competencias delegadas en las autoridades militares ha mostrado la utilidad de las ROE, consolidándolas como instrumentos jurídicos esenciales bajo circunstancias de contingencia o riesgo nacional⁹, pese a que en ocasiones no estuvo exenta de problemas interpretativos desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, tal y como veremos a continuación, la experiencia acumulada y la resolución de los mismos en materia de habilitaciones legales, así como en el ejercicio de las actuaciones encomendadas como agentes de la autoridad, entre otras, deberá servir para promover mejoras del ordenamiento tendentes a dotar de seguridad el cada vez más habitual recurso de intervención del personal militar en situaciones de emergencia nacional.

II. LA AUTORIDAD DELEGADA MILITAR EN LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA ORIGINADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19

Resulta obligado comenzar esta breve síntesis cronológica sobre la primera fase de la pandemia el 31 de diciembre de 2019¹⁰. Hasta donde sabemos, ese día la Comisión de Salud de Wuhan, localidad situada al este de la provincia de Hubei (China), informó sobre la hospitalización de veintisiete personas diagnosticadas de neumonía aguda grave. Aunque la enfermedad no mostraba una etiología conocida, dado que la mayor parte de los pacientes resultaron ser tenderos y comerciantes provenientes de un mercado local que suministraba marisco, pescado y animales vivos a los habitantes de la zona, la co-

⁹ La ejecución de la Operación Balmis logró recabar el reconocimiento unánime de todos los grupos políticos, cuestión ciertamente insólita en nuestro país, subrayando el sobresaliente desenlace de la misión encomendada al personal militar durante esos meses. Un consenso que tendría su reflejo en el marco del derecho premial con la concesión de una medalla conmemorativa de naturaleza plural. Vid. Real Decreto 701/2020, de 28 de julio, por el que se crea la medalla conmemorativa de la Operación Balmis para reconocer al personal participante en la lucha contra el COVID-19. BOE, de 29 de julio de 2020.

¹⁰ A partir esta fecha seguimos la cronología de las actuaciones oficiales registrada durante los primeros meses de pandemia. Listings of WHO's response to COVID-19. <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline> [Consultado el 29 de junio de 2020].

munidad científica internacional comenzó a sospechar que el foco de la infección podía tener un origen zoonótico, como con posterioridad habría de confirmarse.

El 7 de enero las autoridades chinas desvelaron que el causante del brote había sido una cepa hasta entonces no identificada de coronavirus (CoV). El 12 de enero hicieron pública la secuencia genética y el 24 el primer informe exhaustivo sobre el que, en adelante, pasaría a ser conocido como SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome)-CoV 2, distinguiéndolo del SARS-CoV que a finales de 2003 irrumpió en Guangzhou, provincia de Cantón (China), originando una pandemia que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), habría llegado a afectar a un total de 8.098 personas en todo el mundo.

En esencia, un virus es un microorganismo extremadamente simple, con genoma de ARN de cadena única lineal y de sentido positivo, por lo que se puede llegar a afirmar que no tiene vida propia y que únicamente logra reproducirse por gemación, introduciéndose en células sanas para replicarse en el citoplasma. Los *coronaviridae*, coloquialmente conocidos como coronavirus por el aspecto que les confiere las glicoproteínas que despuntan sobre su capa externa, representan una extensa familia de virus que, pese a hallarse presentes en el origen de una gran variedad de enfermedades respiratorias, desde el catarro común en adultos a la gastroenteritis en lactantes, siguen resultando muy difíciles de cultivar para poder ser estudiados con garantías en laboratorio.

Tal es así que hasta la fecha los expertos tan solo han conseguido aislar trece cepas de coronavirus. Si bien todas ellas resultan letales en diversos tipos de animales, en algunas especies infectadas, como camellos, cerdos o murciélagos, el coronavirus actúa a modo de reservorio, antes de mutar y transmitirse a los humanos para atacar su sistema inmunológico, por lo general con carácter leve. Sin embargo, pese a que dichos síntomas livianos se manifiestan en un porcentaje muy bajo en las tres últimas variantes detectadas: H5N12 (brote de gripe aviar de 1997), SARS-CoV (la mencionada epidemia de Guangzhou de 2003), MERS-CoV (síndrome respiratorio agudo detectado en Arabia Saudí en 2012), por el contrario, en el actual SARS-CoV-2 conllevan una alta tasa de incidencia en materia de letalidad.

Oficialmente, la nueva cepa saltó las fronteras de China a finales de enero de 2020. El 25 de ese mismo mes, la OMS informó sobre una primera transmisión extracomunitaria detectada en Tailandia, que en las siguientes jornadas acompañaron otras muchas en países tan distantes como Japón, Francia o Australia. La enfermedad comenzó a

tomar visos de pandemia y el 30 de enero, con 7.818 casos confirmados en todo el mundo, la OMS elevó los indicadores de salud pública internacional a niveles de emergencia, previos a la declaración oficial de pandemia confirmada definitivamente el 11 de marzo de 2020.

Poco antes, a finales de febrero y a raíz de la gravedad de las noticias que llegaban desde Italia, la opinión pública europea comenzó a prestar verdadera atención a esta nueva y desconocida enfermedad de carácter severo, mientras asistía desconcertada a su imparable extensión por todo el Continente. El 20 de febrero fue notificado el primer caso de un paciente ingresado en UCI, un deportista de 38 años que había acudido a urgencias del hospital de Codogno, en la provincia de Lodi, al que en tan solo 24 horas siguieron otros treinta y seis. A partir de esa localidad, considerada desde entonces la zona cero en Europa, la propagación de la enfermedad resultó asombrosamente exponencial, por lo que a fecha de 8 de marzo, las autoridades italianas, con un total de 5.061 infectados y 233 muertos repartidos por todo el país, decidieron imponer el confinamiento estricto de 16 millones de personas, residentes en el epicentro de los contagios detectados en la región de Lombardía y en las comarcas adyacentes.

Casi al mismo tiempo, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, departamento del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, encargado de articular y dar respuesta a las amenazas de salud pública en nuestro país, confirmaba la cifra de 617 contagios y 17 muertos por covid-19, mientras en toda España se celebraban manifestaciones multitudinarias para conmemorar el Día Internacional de la Mujer. En el transcurso de las jornadas inmediatas, las autoridades tomaron una serie de decisiones excesivamente tibias, en cuanto a la aplicabilidad y efectos jurídicos de las mismas, que se materializarían en los Reales Decretos-Leyes 6/2020, de 10 de marzo y 7/2020, de 12 de marzo, adoptando un conjunto de medidas urgentes para tratar de paliar las ya por entonces graves circunstancias socio-económicas que estaba originando la evolución de la enfermedad¹¹.

¹¹ El art. 4 del Real Decreto-Ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptaron determinadas medidas urgentes en el ámbito económico, procedía a modificar la Ley Orgánica 3/1986, de medidas especiales en materia de salud pública, en lo relativo al suministro centralizado de medicamentos, mientras el art. 5 asimilaba a accidente de trabajo los períodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio donde tuvieran el domicilio o el centro de trabajo de aquellas personas diagnosticadas de covid-19. Por su parte, el Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptaban medidas urgentes para responder al impacto económico del covid-19, regulaba un sistema de crédito extraordinario destinado a las familias y negocios afectados por la pandemia.

Finalmente, la noche del 14 de marzo, con 5.232 personas contagiadas y 133 fallecidas, el Gobierno mandó publicar el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19 (RD 463/2020)¹². La norma entró en vigor al tiempo de su publicación y la Ministra de Defensa fue nombrada, junto a los titulares de Sanidad, Interior y Transporte, autoridad competente delegada, habilitándola para dictar aquellas órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones que, dentro de su área departamental, considerase oportunas en aras a garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el art.11 LOAES¹³ conferidas por el art. 4.3 RD 463/2020.

El Ejecutivo consideró que la magnitud de la crisis exigía poner a disposición de las autoridades delegadas todos los recursos de la Nación, por lo que las FAS, que por su propia naturaleza resultan un elemento intrínseco y esencial para el funcionamiento del Estado, estaban llamadas a protagonizar desde el primer momento un papel destacado en la ejecución eficaz y ordenada de la misma. Y en este marco fue dictada la Instrucción de 15 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, mediante la que se establecían medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19 dentro de su ámbito competencial (IMD 15/3/20).¹⁴ En la misma, se atribuía al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), supeditado a la dirección política del Ministerio, el mando único para la pue-

¹² La STC 148/2021, de 14 de julio, declaró la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del art. 7 del RD 463/2020. El Tribunal Constitucional consideró que este no era el instrumento jurídico adecuado para suspender determinados derechos fundamentales, tal y como se contemplaba en la declaración, pese a lo cual admitía la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. En virtud de ello y en relación con resto de situaciones jurídicas generadas, especialmente en lo que atañe a la actuación de las FAS que aquí se trata, conviene señalar que, con carácter general, dichas actuaciones no resultaron susceptibles de revisión, por lo que, en lo que devino aplicable el RD 463/2020 y las normas que lo desarrollaron, seguirán sirviéndonos de referencia para el presente trabajo.

¹³ El art. 4.3. RD 463/2020 remitía expresamente a los ámbitos de actuación que contemplados en la LOAES, en cuanto a la limitación circulatoria de personas o vehículos en horas y lugares determinados, práctica de requisas temporales, intervención de industrias, fábricas, talleres o explotaciones, restricción de servicios y consumo de artículos de primera necesidad, y aseguramiento del abastecimiento de mercados y centros de producción.

¹⁴ Vid. BOE, de 15 de marzo de 2020 y Boletín Oficial del Ministerio de Defensa (BOMD), de 16 de marzo de 2020. Apenas dos días más tarde fue asumido un nuevo bloque competencial, conformado a partir de la Instrucción de 16 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, en apoyo al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, para la protección de personas sin hogar y asentamientos chabolistas. Vid. BOE, de 17 de marzo de 2020 y BOMD, de 18 de marzo de 2020.

ta en práctica de dichas prevenciones, impeliéndole a establecer un Centro de Coordinación a su cargo, en el que integrar todas aquellas autoridades y mandos que considerase oportuno para poder llevarlas a pleno efecto (arts. 5 y 6 IMD 15/3/20).

De este modo, una vez superadas las etapas de alerta y valoración estrictamente política, la gestión de la crisis entró en fase de opciones de respuesta a nivel estratégico militar, por lo que el JEMAD emitió la Directiva Inicial Militar, de 16 de marzo de 2020 (DIM 05/20), que contenía los parámetros básicos del planeamiento operacional, inmediatamente desarrollados por el Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS) a través del OPLAN 00103. La operación recibió el nombre de Balmis, cumpliendo con ello el doble objetivo de homenajear al médico castrense Francisco Javier de Balmis y Berenguer, cirujano consultor de los Reales Ejércitos que desarrolló su labor entre los siglos XVIII y XIX, y dar a conocer entre la opinión pública española la épica Real Expedición Filantrópica de la Vacuna contra la viruela, que protagonizó junto a su homólogo José Salvany y Lleopart, dos practicantes, tres enfermeras y veintidós expósitos coruñeses, que en 1803 embarcaron junto a su cuidadora, Isabel Zenda, y durante los tres años siguientes lograron erradicar la enfermedad a lo largo y ancho de todas nuestras posesiones de Ultramar. Reconocida como la primera expedición sanitaria internacional de la Historia, el resultado de la Operación Balmis puso de manifiesto que la acertada elección del nombre había cumplido con creces los objetivos propuestos.

En el curso de la misma, la Inspección General de la Sanidad de la Defensa (IGESANDEF), quedó subordinada al JEMAD como autoridad sanitaria del Departamento y en colaboración con las directrices emanadas del CMOPS, bajo el que se supeditaron los cuarteles generales permanentes de los Ejércitos de Tierra y Aire (LCC y JFAC), así como el de la Armada (MCC), junto al mando componente de emergencias, con los efectivos de la Unidad Militar de Emergencias (COMUNE). Precisamente, una de las claves de la Operación Balmis consistió en articular una actuación integral y cohesionada de las FAS, incluidas las unidades de la Guardia Real y el Mando Conjunto de Ciberdefensa, con la finalidad de poner en práctica la doctrina del modelo de estrategia integral en gestión de crisis, recogida como uno de los cinco principios rectores de la Política de Seguridad Nacional¹⁵. La misión, encuadrada “en el concepto de las operaciones de responsabilidad nacional de carácter coyuntural (no permanentes),

¹⁵ Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno, Madrid, pp. 81-83.

desplegadas ante situaciones de crisis”¹⁶, entrañaba una práctica operacional de enorme complejidad, que exigía además una ejecución sumaria de tiempo record en colaboración con las autoridades civiles.

Pues en efecto, tal y como se encargó de subrayar la propia Ministra en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, el 27 de abril de 2020, desde el primer momento la Operación Balmis fue concebida como una actuación de apoyo a las instituciones del Estado y a las Administraciones Públicas¹⁷, por lo que, ya en fase de ejecución, esta colaboración o apoyo planteaba, además de la adopción de medidas implementadas de oficio, atender las eventuales solicitudes instadas por las autoridades del ámbito autonómico y local (art. 4.3 RD 463/2020). Por tanto, uno de los objetivos primordiales era poner a disposición de las autoridades competentes el conjunto acreditado de capacidades militares en materia de sanidad, emergencia, policía, alojamientos logísticos y establecimiento de hospitales de campaña, transporte aéreo y terrestre, así como de control del tráfico aéreo y de la navegación marítima (art. 2.c). IMD 15/3/20).

Este acervo de gestión y experiencia acumulada estuvo a disposición de las distintas Administraciones Públicas, en primera línea de combate, durante los meses más duros de pandemia, hasta que el estado de alarma pudo darse definitivamente por concluido a las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020¹⁸ y el JEMAD emitió la orden para cancelar el OPLAN 00103 del CMOPS, dando por finalizada la Operación Balmis después de noventa y ocho días de impecable ejecución. Y sin duda, a este éxito contribuyó el Derecho Operativo Militar, poniendo no obstante de manifiesto que, pese a que gracias al mismo fueron resueltos gran parte de los problemas interpretativos derivados de la ejecución práctica de las normas civiles que amparan la intervención de las FAS, quizás vaya siendo hora de reflexionar sobre la necesidad de articular propuestas normativas que doten de seguridad jurídica futuras actuaciones en este ámbito.

¹⁶ pág. 52.

¹⁷ GÓMEZ RUÍZ, Francisco Javier. LÓPEZ ANDRÉS, Pablo. “Aspectos Jurídicos de la Operación Balmis”. *Revista Ejército*, núm. 953, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020; pág. 52. Según definición de la propia Ministra en comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso. Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), de 27 de abril de 2020.

¹⁸ El Congreso de los Diputados autorizó al Gobierno a prorrogar el estado de alarma hasta en seis ocasiones. BOE de 28 de marzo, 11 de abril, 25 de abril, 9 de mayo, 23 de mayo y 6 de junio de 2020. Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, 492/2020, de 24 de abril, 514/2020, de 8 de mayo, 537/2020, de 22 de mayo, y 555/2020, de 5 de junio, por los que se prorrogó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

III. ESTADOS DE EMERGENCIA Y DERECHO DE EXCEPCIÓN

III.1. El marco teórico general del estado de alarma

Conforme con la doctrina del Consejo de Estado, los poderes de excepción resultan expresión máxima del principio de Soberanía Nacional (art. 1.2 CE), en tanto la CE confiere al Gobierno, bajo el control del Congreso de los Diputados y, en su caso, del Tribunal Constitucional, atribuciones excepcionales en circunstancias de emergencia nacional¹⁹, con la finalidad, según la STC 168/2021, de 15 de octubre, de “buscar un equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que determina la declaración de alguno de aquellos estados y la exigencia del respeto al propio Estado de Derecho, a la preservación de sus órganos e instituciones y a los derechos fundamentales, libertades y garantías de los ciudadanos”²⁰.

Paradójicamente, la STC 148/2021, de 14 de julio, ha establecido que la configuración constitucional de los estados de emergencia nacional no obedece a criterios rígidos y tasados, de graduación o intensidad, sino que se sostiene sobre principios cualitativos o específicos, en una hermenéutica progresiva y dialéctica con la realidad social. En este sentido, el carácter cualitativo de la tipificación establecida de inicio por el constituyente habilitaba al Estado para dispensar una solución concreta en situaciones de crisis comunitarias excepcionales, originadas tanto por catástrofes naturales como por alteraciones graves de la convivencia u orden público, que pusieran en peligro la estabilidad social o política del país, hasta que la crisis social y sanitaria provocada por la pandemia de covid-19 ha venido a delimitar dichos conceptos.

En efecto, los apartados 2, 3 y 4 del art. 116 CE se limitan a señalar la concurrencia de los estados de alarma, excepción y sitio, sistematizando una serie de recursos que los poderes públicos podrán hacer efectivos para tratar de agilizar la resolución de la crisis, tales como la identificación de los órganos competentes para determinar el estado de emergencia, el procedimiento para la adopción decisoria, la fórmula legal de publicación de las misma, las mayorías necesarias para autorizar sus eventuales prórrogas, así como el contenido obligado de la declaración, esto es el ámbito temporal, territorial y material

¹⁹ Dictamen del Consejo de Estado 213/2021, de 22 de marzo, emitido en relación al recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley de Salud de Galicia.

²⁰ STC 168/2021, de 15 de octubre.

afectado por la norma, por lo que resulta forzoso acudir a otras previsiones de índole constitucional.

En primer lugar debemos tener en cuenta los apartados 5 y 6 del propio art. 116 CE, en los que se establecen un conjunto de garantías que tratan de proteger el entramado institucional de las consecuencias que pudieran derivar de la declaración de emergencia. De este modo, se prevé que durante su vigencia no podrá interrumpirse el funcionamiento de las Cortes Generales ni del resto de los poderes constitucionales del Estado, como tampoco podrá disolverse el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en periodo de sesiones o asumiendo sus competencias la Diputación Permanente, en otro caso. En segundo lugar, hay que tener presente el art. 55.1 CE, en el que se establecen los derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos tras las eventuales declaraciones de excepción o de sitio, completado en este último caso con el art. 117.5 CE, en cuanto al ejercicio de la jurisdicción militar. Y por último, el art. 169 CE, en el que se prohíbe cualquier tipo de iniciativa de reforma constitucional durante la vigencia de alguno de los estados de emergencia.

El desarrollo de estas previsiones constitucionales está presidido con carácter general por la citada LOEAES, así como por los correspondientes Reales Decretos que eventualmente y de manera precisa vengan a declarar el estado de emergencia. En este sentido, hay que señalar que la voluntad del constituyente consistió en que los criterios cualitativos enunciados en los apartados 2, 3 y 4 del art. 116 CE, fueran tipificados con posterioridad, completando la categorización de los peligros concretos que, al objeto de erradicarlos y regresar lo más pronto posible a la normalidad democrática, merecerían activar una serie de medidas correctoras. Así pues, en la tarea encomendada al legislador ordinario, el Estado ha tratado de dotarse de mecanismos e instrumentos jurídicos a los que acudir urgentemente en caso de peligro o amenaza de la convivencia social, pese a que la experiencia demuestra que dichas prevenciones nunca son suficientes y que cualquier propósito de positivizar los poderes de necesidad acabará decayendo finalmente ante la tozuda realidad, “que nos enseña que es imposible prever *ex ante* todo tipo de amenazas contra los fines esenciales, por lo que a menudo se recurre a cláusulas generales de habilitación para su uso”²¹.

²¹ ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. “Poderes de Necesidad y Fuerzas Armadas (I): las respuestas jurídicas previstas por la legalidad ordinaria ante situaciones de crisis”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, Iustel, Madrid, 2019; pág. 23.

En cualquier caso, la habilitación del clausulado general o de cualquier otro tipo de instrumento jurídico *ad hoc* que, por remisión directa del mismo, resulte aprobado para hacer frente la gestión de la crisis, deberá venir siempre presidida por los principios de necesidad (art. 1.1 LOEAES), temporalidad (art. 1.3 LOEAES), íntimamente ligado a los subprincipios de vigencia inmediata y publicidad (art. 2 LOEAES), así como el de responsabilidad (art. 3.2 LOEAES, de conformidad con los arts. 116.4 y 5 CE). Única y exclusivamente bajo estos parámetros, el art. 116. 2 CE faculta al Gobierno para declarar el estado de alarma, adoptando un criterio temporal, cuya intensidad o urgencia justifica así mismo el concepto de extraordinaria necesidad. Es decir, una vez constatadas las circunstancias cualitativamente graves que relaciona el art. 4 LOEAES, se trata de dar una respuesta drástica e inmediata ante la amenaza de peligro de los bienes comunitarios; “peligro que se haría efectivamente realidad de tener que respetarse las reglas jurídicas ordinarias, dado que el plazo que éstas requieren para su puesta en práctica es en todo caso superior al tiempo del que efectivamente disponen los poderes públicos para la realización del fin, superando la situación de peligro que lo amenaza”²².

Esta acción reparadora, urgente y extraordinaria es una decisión debida, ya que el ordenamiento constitucional fortalece la posición del Ejecutivo para obligarle precisamente a activar los mecanismos de resolución de la crisis, conminándolo a regresar lo más pronto posible a la normalidad. Por lo tanto, la declaración gubernativa deberá venir avalada por la constatación de alguno de los presupuestos fácticos que contempla el art. 4 LOEAES, bajo circunstancias de “alteraciones graves de la normalidad”, esto es: a) catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; b) crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; c) paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los arts. 28.2 y 37.2 CE, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo; y d) situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Una vez verificada la situación que otorga cobertura el principio de legalidad, con carácter previo a la adopción de las medidas oportunas, el Ejecutivo deberá realizar un juicio de ponderación previo, ajustándose a tres criterios. El primero de ellos es la idoneidad, en

²² ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996; pág. 255.

tanto que la razón de ser de la decisión restrictiva de derechos fundamentales no es otra que la de alcanzar un objetivo legítimo. El segundo la necesidad, por cuanto la exigencia de intervención mínima de los poderes públicos obliga que sea respetado el contenido esencial de los derechos fundamentales, descartando cualquier otra medida menos gravosa o lesiva para la consecución de dicho objetivo. Como corolario de ambos, la normativa obliga a realizar un juicio de proporcionalidad (art. 1.2 LOEAES) que, según la STC 30/1981, de 24 de julio, donde se abordó por primera vez este criterio con carácter constitucional, se consagra como salvaguarda de la interdicción de la arbitrariedad que previene el art. 9.3 CE, así como del interés general perseguido con los medios utilizados²³.

La aplicación del criterio de proporcionalidad en sentido estricto significa, de conformidad a las SSTC 207/1996, de 16 de diciembre y 70/2002, de 3 de abril, “que el sacrificio del derecho reporte más beneficios al interés general que desventajas o perjuicios a otros bienes o derechos atendidos la gravedad de la injerencia y las circunstancias personales de quien la sufre”²⁴. Esto quiere decir que el principio de proporcionalidad no constituye un canon autónomo de constitucionalidad (STC 55/1996, de 28 de marzo), sino que su aplicación deberá ajustarse a las circunstancias concretas que determinen la declaración del estado de necesidad, teniendo en cuenta los elementos y datos disponibles en el momento en el que se proceda a adoptar la decisión (SSTC 126/2000, de 16 de mayo y 299/2000, de 11 de diciembre). En este sentido y si los presupuestos fácticos evidenciasen que, con la aplicación de medios jurídicos menos lesivos de los derechos y libertades fundamentales, la situación de necesidad podría ser superada, la concurrencia del mismo impediría la invocación de los estados de necesidad.

En relación con esto, el voto particular a la STC 183/2021, de 27 de octubre, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos consideró que el juicio de proporcionalidad entre los derechos afectados en la declaración del estado de alarma aprobada mediante RD 463/2020, se planteaba entre el derecho a la vida, a la que asignaba carácter primario y un grado máximo de afectación, y el derecho a la salud, a la libre circulación, a la intimidad, la libertad de residencia, de reunión y manifestación, intimidad, libertad religiosa o libertad de empresa, entre otros, con un grado de afectación en abstracto claramente inferior al primero. En particular, el juicio de ponderación realizado entre

²³ Vid. STC 30/1981, de 24 de julio.

²⁴ SSTC 207/1996, de 16 de diciembre y 70/2002, de 3 de abril.

derecho a la vida y el derecho a libertad de circulación, mostraba que este último debía “calificarse como inferior a la del derecho a la vida, supuesto su carácter temporal y la posible (y necesaria) aplicación de medidas de relajamiento desde el primer momento y con intensidad proporcionalmente creciente a tenor de la evolución de la pandemia en el proceso de desactivación de las medidas. El grado de seguridad en la afectación es, sin embargo, también máxima”²⁵.

En todo caso y sin entrar por el momento en consideraciones doctrinales, lo cierto es que una vez acreditada la alteración o peligro real grave que, para la convivencia o desarrollo pacífico de la comunidad, representan las circunstancias sociales y naturales contempladas en el art. 4 LOEAES, la superación del juicio de proporcionalidad capacitaría al Ejecutivo para declarar el estado de alarma, singularizado cualitativamente frente a las situaciones de excepción o sitio, que vendrían en su caso precedidas por un conflicto de carácter marcadamente político o de grave alteración del orden público. En efecto, el estado de excepción resulta procedente en aquellos casos en los que se constate una grave alteración del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, de los servicios públicos esenciales para la comunidad o de cualquier otra perturbación grave del orden público (art. 13.1 LOEAES), mientras que el de sitio correspondería en los casos de peligro de insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional (art. 32.1 LOEAES). Parece claro por tanto que la voluntad del legislador fue introducir una intensidad gradual entre los distintos estados de necesidad, pues esta diferencia se manifiesta así mismo en la protección creciente de los derechos fundamentales que, en virtud del art. 55.1 CE, podrán ser suspendidos en ambos casos: libertad personal, seguridad y detención preventiva (salvo lo prevenido en el art. 17.3 CE, en cuanto derechos del detenido y asistencia letrada, para el caso del estado de excepción), libertad ambulatoria, de expresión y difusión de ideas u opiniones, secuestro de publicaciones, así como reunión, manifestación, huelga y conflicto colectivo.

Sin embargo, la categorización de dicha escala gradual ha dejado de resultar válida a raíz de la STC 148/2021, de 14 de julio, en la que el Tribunal Constitucional, después de recordar que, en virtud del art. 1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, tiene atribuido el carácter de supremo intérprete de la Constitución y por tanto le compete

²⁵ Voto particular del magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, en STC 183/2021, de 27 de octubre.

“dotar a las normas de un contenido que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos” (STC 198/2012, de 6 de noviembre), ha superando el sentido primigenio de los preceptos que regulan los estados de alarma y excepción, concluyendo “que basta una lectura de la ley para comprobar que tales estados no constituyen compartimentos estancos e impermeables, en tanto la propia norma prevé la concurrencia de circunstancias habilitantes para declarar distintos estados, que justifican la ampliación de las medidas disponibles”²⁶.

En este sentido y según el Tribunal Constitucional, aunque la declaración del estado de alarma resultaba plenamente acorde a la situación social provocada por la pandemia, la evolución de las circunstancias, de “dimensiones desconocidas y, desde luego, imprevisibles”, hubiera permitido justificar por el contrario el estado de excepción, porque en estos casos “lo cuantitativo deviene cualitativo: lo relevante pasan a ser los efectos, y no su causa. Como apunta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su mencionada Decisión de 20 de mayo de 2021 (Terhes c. Rumania), “no cabe duda de que la pandemia de la COVID-19 puede tener efectos muy graves no solo para la salud, sino también para la sociedad, la economía, el funcionamiento del Estado y la vida en general” (§ 39). Citando que la gravedad y extensión de la epidemia imposibilitan un normal ejercicio de los derechos, impiden un normal funcionamiento de las instituciones democráticas; saturan los servicios sanitarios (hasta temer por su capacidad de afrontar la crisis) y no permiten mantener con normalidad ni las actividades educativas ni las de casi cualquier otra naturaleza, es difícil argüir que el orden público constitucional (en un sentido amplio, comprensivo no sólo de elementos políticos, sino también del normal desarrollo de los aspectos más básicos de la vida social y económica) no se ve afectado; y su grave alteración podría legitimar la declaración del estado de excepción. Otra cosa implicaría aceptar el fracaso del Estado de derecho, maniatado e incapaz de encontrar una respuesta ante situaciones de tal gravedad”²⁷.

En síntesis, la STC 148/2021, de 14 de julio, vino a decir que, teniendo en cuenta la gravedad de la crisis sanitaria que lo justifica, el RD 463/2020 era el instrumento jurídico adecuado para declarar el estado de alarma, aunque no para suspender determinados derechos fundamentales, especialmente la libertad ambulatoria y de circulación por todo el territorio nacional, cuya limitación viene exclusi-

²⁶ STC 148/2021, de 14 de julio.

²⁷ Ibid.

vamente atribuida al ámbito del derecho de excepción. Siendo esto así, lo cierto es que, a los meros efectos de señalar el marco teórico general del estado de alarma, la excepcionalidad de la intervención gubernativa despliega también sus efectos en la propia declaración, “que viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la LOEAES, el sistema de fuentes del derecho de excepción” (STC 83/2016, de 28 abril). Y ello porque, si bien esta declaración adopta forma de Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, en puridad la misma supone una decisión o acto parlamentario, este último para el caso de las eventuales prórrogas autorizadas por el Congreso de los Diputados, que pese a no resultar dictada en el ejercicio de la potestad legislativa ni revestida formalmente de Ley, según el ATC 7/2012, de 13 de enero, adquiere rango o valor normativo, equiparándose en cuanto a su contenido y efectos a normas asimilables, en tanto configuran el régimen jurídico propio de los estados de emergencia y repercuten en la modificación, suspensión o aplicabilidad de aquella parte del ordenamiento ordinario que incide en el ámbito material afectado por la misma²⁸.

En nuestro caso, el Gobierno aprobó el RD 463/2020 a la vista de la escalada de infectados por covid-19, asumiendo la gravedad y excepcionalidad de la crisis sanitaria que afectaba al conjunto de la nación y la necesidad de aplicar de manera urgente y decidida medidas correctoras. La norma entró en vigor al tiempo de su publicación, proyectando desde ese momento una serie de efectos en el ejercicio de las competencias delegadas por las autoridades públicas, así como en el establecimiento de limitaciones o restricciones respecto a determinados derechos fundamentales, pues como se argumentaba en la citada STC 83/2016, de 28 de abril, “todos los estados que cabe denominar de emergencia *ex art.* 116, suponen excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante los poderes ordi-

²⁸ ATC 7/2012, de 13 de enero, recaído en el Recurso de Amparo contra el Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, autorizando la prórroga del estado de alarma declarado por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.

narios la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1 LOEAES)”²⁹.

El Derecho de Excepción permite por tanto suspender temporalmente la aplicación de ciertas normas del ordenamiento jurídico, habilitando al Gobierno poderes extraordinarios con la finalidad de concentrar en un solo individuo, o en una reducida parte del gabinete ministerial, la capacidad decisoria necesaria para resolver este tipo de situaciones de emergencia nacional³⁰, mientras el papel del Legislativo queda limitado a la verificación posterior de los criterios políticos asumidos por el Ejecutivo en la declaración, pudiendo decidir únicamente si le otorga su confianza en el caso de que este solicite prorrogar la situación de emergencia³¹.

No obstante, llegados a este punto y a la vista de la STC 148/2021, de 14 de julio, cabría preguntarse si la declaración de estado de alarma fue el instrumento jurídico idóneo para oponerse a situaciones de crisis como la originada por la pandemia de covid-19, y si como alternativa a la limitación o suspensión de derechos fundamentales que conllevan los estados de excepción, el Gobierno podría haber recurrido con carácter previo al conjunto de leyes transversales con las que, como a continuación veremos, el ordenamiento se ha ido dotando paulatinamente de mecanismos que coadyuvan a combatir ciertos tipos de situaciones de emergencia nacional.

III.2. El sistema de normas transversales aplicables al estado de alarma

Una parte de la doctrina administrativa sostiene que, en aquellos casos en los que la declaración del estado de alarma se fundamenta en situaciones de crisis sanitaria, bastaría con invocar buena parte del articulado de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad o Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, o en su defecto preceptos análogos contenidos en la mayoría de los ordenamientos autonómicos que tienen atribuidas

²⁹ STC 83/2016, de 28 de abril

³⁰ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México D.F, 2009; pág. 156.

³¹ Dicho control viene regulado en el art. 162 del Reglamento del Congreso de los Diputados en el que se establece la necesidad de comunicación inmediata de la declaración, así como el procedimiento para la solicitud, debate y votación de las prórrogas. Vid. BOE de 5 de marzo de 1982.

tales competencias, para afrontar en primera instancia la situación de excepcionalidad³².

Continuando con esta tesis y una vez decaído el estado de alarma, las Comunidades Autónomas comenzaron a adoptar una batería de medidas limitativas de derechos fundamentales, acordando el aislamiento perimetral de localidades, la limitación de reuniones privadas, la cuarentena domiciliaria o el sometimiento obligado a cribados masivos que, merced a un proceso de juridificación permanente de las Administraciones Públicas, originó tal estado de inseguridad jurídica que finalmente el Gobierno vino obligado a declarar un segundo estado de alarma, el 25 de octubre de 2020³³.

Era esta sin embargo una medida necesaria, que había sido propuesta con anterioridad por el Consejo de Estado en su Dictamen 213/2021, de 22 de marzo, en el que se advertía sobre los graves problemas que podían llegar a generar la falta de cobertura legal que sostenía la materia sanitaria para estos casos, en tanto dicha normativa carecía “de mayor detalle y concreción, en orden a procurar a las autoridades sanitarias competentes el mejor marco jurídico posible para afrontar situaciones presentes y futuras de riesgo grave para la salud pública”. Pues en efecto, la normativa en todo caso predicable para estos supuestos tan sólo incluye un clausulado de medidas de carácter sectorial, tales como el cierre de instalaciones, suspensión del ejercicio de actividades, incautación de productos e intervención de medios materiales y personales, que no abarca todos los supuestos requeridos y cuya aplicabilidad tampoco resulta efectiva sin la ejecución de dos normas transversales, esenciales y comunes a todo tipo de contingencias, como son la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), y la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LSN)³⁴.

En cuanto a la primera, cabe recordar que la materia acabó consolidándose en nuestro país a partir de una institución de orígenes

³² ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, Iustel, Madrid, 2020; pág. 9.

³³ Vid. Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2. (BOE, de 25 de octubre de 2020). Este segundo estado de alarma estuvo vigente en nuestro país desde las 00:00 horas del 25 de octubre de 2020 a las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021, tras una prórroga de seis meses aprobada en Consejo de Ministros el 3 de noviembre de 2020.

³⁴ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE de 10 de julio y de 29 de septiembre, respectivamente.

militares, creada en 1796: la Brigada de Artillería Volante adscrita al Real Cuerpo de Guardia de Corps. Precisamente, el art. XVI del Reglamento para su formación, servicio y permanente conservación, aprobado el 20 de febrero de 1797, establecía como uno de sus objetivos primordiales el “de emplearse en socorro de la Humanidad, en cualesquiera aflicción pública, y especialmente en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza”³⁵.

Más cercano en el tiempo, el primer precedente histórico de esta concepción explícita de servicio público, lo encontramos en el art. 4.2 de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, donde se facultaba al Ministro de la Gobernación para solicitar, en caso de necesidad y por conducto reglamentario, la cooperación de las unidades militares bajo el mando de sus jefes naturales. En similares términos se expresaba el art. 13 de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, de Incendios Forestales, donde se preveía dicha colaboración para el caso que estos rebasaran las posibilidades de extinción con los medios locales o provinciales. Y por último, el art. 1 del Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción, superaba el supuesto concreto de incendio, ampliándolo a situaciones “de graves perturbaciones del orden público, producidas por catástrofes naturales o industriales o anomalías en los servicios públicos, en estados de normalidad y excepción”³⁶.

En nuestro país, donde las catástrofes naturales, lejos de los huracanes o terremotos propios de otras latitudes, se han focalizado tradicionalmente en torno a los incendios forestales, la anterior regulación evidenciaba una progresión irrenunciable hacia una concepción más amplia y moderna de las FAS, que acabaría finalmente convergiendo en torno a la Defensa Nacional. Pues en efecto, el art. 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se establecían los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar, contemplaba la intervención militar en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad, que no obstante el siguiente art. 22 dejaba abierta a toda situación “de necesidad pública de naturaleza análoga”. Una definición que, en cualquier caso, supeditaba a las autoridades civiles el requerimiento para promover su mediación, como así mismo quedó reflejado en los apartados 2 y 3 del art. 2 de la Ley 2/1985, sobre Protección Civil, en

³⁵ ROLDÁN PASCUAL, José Emilio. “De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias”, *Memorial de Artillería*, n.º 166/2, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010; pág. 79.

³⁶ Vid. BOE, de 31 de julio de 1959, 7 de diciembre de 1968 y 21 de mayo de 1976, respectivamente.

la que se circunscribía la actuación de las FAS en tiempos de paz, para aquellos casos que “la gravedad de la situación de emergencia lo exija”³⁷.

Esta precaria regulación fue completada por el sistema de coordinación, gestión y apoyo a las autoridades civiles previsto en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional, que permitió el despliegue de distintas unidades en misiones de protección y auxilio a la población, tales como la riada que asoló Badajoz en 1997, la rotura de la presa de Aznalcóllar en 1998, el hundimiento del petrolero Prestige en 2002 o las intensas nevadas sufridas en Castilla y León en enero de 2005, entre otras³⁸. Sin embargo, muchas de estas actuaciones eran lastradas en la práctica por los distintos modelos autonómicos de Protección Civil que, con competencias compartidas en materia de Medio Ambiente y Salud Pública, dificultaban la agilidad, coordinación y eficacia requeridas para este tipo de misiones³⁹. Por otro lado, la colaboración retraía recursos y efectivos de las distintas unidades, ya de por sí alarmantemente reducidos tras la entrada en vigor de la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, mediante la que fue suspendido el servicio militar obligatorio⁴⁰, así como por las cada vez más numerosas misiones internacionales que priorizaban las líneas generales de la política de defensa dentro de la órbita de la acción exterior del Estado.

El cambio de paradigma se produjo con la DDN 1/2004, de 30 de diciembre, cuyas directrices otorgaban un peso significativo a la cooperación con las distintas Administraciones territoriales, proponiendo además el desarrollo de un sistema nacional de crisis en colaboración con las FCS, en aras a garantizar la seguridad y el bienestar

³⁷ Vid. BOE, de 10 de julio de 1980 y de 25 de enero de 1985, respectivamente.

³⁸ Todas ellas sin perjuicio de las distintas intervenciones que venían realizando la FAS en la lucha contra los incendios y misiones de búsqueda y rescate, así como en colaboración con las FCS en el control fronterizo, vigilancia de la inmigración ilegal y el tráfico de personas, especialmente en Ceuta y Melilla.

³⁹ No obstante la vigente normativa estatal en materia de Protección Civil, ejercida con carácter exclusivo a través de la atribución contemplada ex art. 149.1.29 CE en materia de Seguridad Pública, la doctrina constitucional, entre otras las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, 133/1990, de 19 de julio, y 58/2017, de 11 de mayo, ha permitido que las Comunidades Autónomas asuman competencias legislativas a través de sus respectivos Estatutos.

⁴⁰ Vid. BOE, de 19 de mayo de 1999. La entrada en vigor fue finalmente anticipada al 31 de diciembre de diciembre de 2001, tras la publicación del Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, por el que se adelantaba la suspensión de la prestación del servicio militar.

de los ciudadanos⁴¹. Poco tiempo después, el art. 15.3 LODN vendría a materializar parte de estas directrices, atribuyendo a las FAS el deber de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los ya conocidos supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, para lo que el siguiente art. 16.c) LODN establecía el consabido principio de colaboración con las diferentes Administraciones territoriales. Hay que decir que la tramitación de la norma vino precedida de un desgraciado suceso que sacudió a la opinión pública, puesto que el verano anterior un devastador incendio había asolado la provincia de Guadalajara. El siniestro se cobró la vida de once agentes forestales y acabó impulsando definitivamente la creación de un cuerpo militar altamente especializado, que pudiera ser desplegado con carácter urgente en cualquier punto de la geografía nacional.

Así, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, fue creada la UME⁴², como fuerza conjunta, de naturaleza y estructura militar, encuadrada orgánicamente en el Ministerio de Defensa, cuya principal función residiría en servir de apoyo al sistema de Protección Civil⁴³. Un objetivo esencial, subrayado tanto en su primer protocolo de actuación, cuyo reglamento sería anulado por la STS de 4 de noviembre de 2008, al entender que tenía carácter ejecutivo y que como tal no había sido recabado el dictamen del Consejo de Estado, así como en el finalmente aprobado mediante Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio⁴⁴.

⁴¹ <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/ShowProperty?nodePath=BEA%20Repository/Desktops/Portal/ArmadaEspañola/Pages/mardigitaldocinstituc/01docu-institucional-defensa/05directiva-defensa-nacional/01directivadefensanacional-es/doc02directivadefensanacional04//archivo> [Consultado el 17 de noviembre de 2020].

⁴² Vid. Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias. BOE, de 20 de enero de 2006. La UME quedó incardinada en la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas tras la publicación del Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establecía la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias BOE, de 22 de abril de 2006. En la actualidad, su estructura viene conformada a partir del art. 21 del Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, en el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas. BOE, de 21 de mayo de 2020.

⁴³ Hasta la creación de la UME, la colaboración venía limitado por Plan COP 00060 “Tormenta Negra”, aprobado en septiembre de 2000. El mismo contemplaba “módulos de fuerza” en apoyo de los planes de protección civil, que fueron sustituidos tras la aprobación del protocolo de intervención, por la DIM 05/08 y el correspondiente OPLAN UME 02/2008, en el que esta quedaba regulada como primer escalón de intervención.

⁴⁴ Vid. Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias. BOE, de 1 de junio de 2007.

El protocolo no recoge su intervención expresa en situaciones de crisis sanitarias, por lo que la cláusula residual del art. 1.3.f), que remite en última instancia a la potestad discrecional del Presidente del Gobierno para ordenar la actuación, deriva expresamente del art. 1.1 LSNPC, en el que se define la respuesta estatal frente a los distintos tipos de emergencias originadas por catástrofes naturales o “derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”. Por tanto, la actuación de la UME se articula en el art. 37 de la Ley con carácter principal, aunque el mismo precepto previene así mismo la posibilidad de colaboración en materia de Protección Civil con el resto de unidades específicas de las FAS.

En cualquier caso ambas intervenciones vendrían legitimadas para situaciones de crisis sanitarias como la que dio origen a la declaración del estado de alarma, puesto que la normativa introdujo un nuevo estado de emergencia nacional, atenuando garantías constitucionalmente prescritas para los casos de alarma, excepción y sitio, que sería denominado bajo el concepto de “situaciones de interés para las seguridad nacional”, y que el art. 23.2 LSN definiría como aquellas en las que “por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles”. Esta última referencia legitima la mediación de las FAS, a la que por otro lado alude expresamente la Disposición Final Primera de la Ley, vinculado el título competencial habilitante con las competencias exclusivas en materia de defensa que el artículo 149.1.4.º CE atribuyen al Estado.

La Seguridad Nacional resulta por tanto un concepto subsumible en la Defensa Nacional que, no olvidemos, es la función primordial de las FAS. El art. 3 de la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero, establecía la seguridad de la Nación entre los objetivos fundamentales que debían presidir la acción del Gobierno, que el art. 37 encomendaba garantizar a las Fuerzas Armadas⁴⁵. Como no podía ser de otro modo, esta misma concepción integral se mantuvo en el período constituyente y el art. 2 Ley 83/1978, de 28 de diciembre, por la que se regulaban las funciones de los distintos Órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional, definía esta como parte integrante de la política general, estableciendo entre sus fines “la vida

Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. BOE, de 26 de julio de 2011.

⁴⁵ Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero. BOE, de 11 de enero de 1967.

de la población y los intereses vitales de la Patria”, mientras que en similares términos el art. 4 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, por la que se aprobaron las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, les atribuía carácter de alerta permanente en materia de Seguridad Nacional⁴⁶. Poco después, el art. 3 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, en la que se regulaban los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar, conminaba al Legislativo a tipificar esta competencia, de marcada atribución estatal, de tal manera que pasara a constituir “un conjunto armónico que proporcione una efectiva Seguridad Nacional”⁴⁷.

Sin embargo, el mandato fue postergado, supeditándose a criterios de oportunidad política, y el desarrollo orgánico de la Defensa del Estado se mantuvo imperturbable en el marco general del art. 97 CE, donde se atribuye la dirección de la misma al Gobierno, en tanto órgano colegiado, y al Presidente en cuanto a la organización militar y las funciones previstas en la legislación ordinaria⁴⁸. Así pues, sin perjuicio del mando supremo que corresponde al Rey (art. 62.h. CE), no cabe duda que el poder Ejecutivo detenta la dirección efectiva de las FAS, conceptuada como actividad extraordinaria del Estado, a través de la política de defensa, pues como afirman algunos autores “esta función no es legislativa ni administrativa ni jurisdiccional, sino que se trata de una actividad fáctica que se desarrolla en el marco de las normas internas de los Estados y del derecho internacional”⁴⁹.

Bajo estas premisas fue finalmente aprobada la LODN, cuyo el art. 15.3 ligaba los conceptos de seguridad y defensa al conjunto de las misiones encomendadas a las FAS, encargadas de “preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”. El legislador trasladaba así al ámbito de la Defensa Nacional una acepción moderna de la institución que, tal y como hemos visto, por entonces se encontraba únicamente presente en materia de Protección Civil. Y ambas nociones quedaron definitivamente incardinadas en el sis-

⁴⁶ Ley 83/1978, de 28 de diciembre, por la que se regulan las funciones de los distintos Órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional, y Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. BOE, de 12 de enero de 1979.

⁴⁷ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. BOE, de 10 de julio de 1980.

⁴⁸ Art. 2.2.f). Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. BOE de 28 de noviembre de 1997.

⁴⁹ MORET MILLÁS, Vicente. “La Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Nacional: un nuevo entorno jurídico para la Defensa”, *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 107, Ministerio de Defensa. Madrid, 2017; pág. 37.

tema conjunto de la Seguridad Nacional tras la entrada en vigor de la actual LSN, entendida de manera integral, en cuanto a “acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos” (art. 3 LSN).

En puridad, la norma vino a regular una nueva situación de emergencia, destinada a hacer frente a aquellas circunstancias de contingencia comunitaria que no alcanzasen el grado de amenaza o severidad tipificado para los casos de alarma, excepción y sitio, con un ámbito de atribución más limitado, aunque exento de la autorización del Ejecutivo en el supuesto de eventuales prórrogas. En este sentido, el art. 10 LSN recoge una serie de ámbitos prevalentes de intervención, entre los que se encuentra la gestión de crisis derivadas de amenaza o riesgo para la Seguridad Nacional, desarrollada en los siguientes arts. 22 a 26, mientras que la STC 184/2016, de 3 de noviembre, llegó a reconocer que en estos casos el Ejecutivo tiene competencia para fijar el ámbito territorial afectado, la temporalidad, el nombramiento de las autoridades delegadas, así como la asignación de los recursos materiales y humanos que fueran necesarios para afrontarla con garantías.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, cabría afirmar que la situación de emergencia social vivida en los días previos a la declaración del estado de alarma habría facultado al Gobierno para ejecutar un conjunto de leyes transversales, permitiéndole desplegar una amplia batería de recursos destinados a salvaguardar los bienes públicos y la vida de las personas, entre ellos la movilización de las FAS. Sin embargo este sistema normativo quedó sin activar y nunca sabremos qué podría haber ocurrido si las unidades militares hubiesen sido empleadas como primera y necesaria barrera de protección, antes de decidir una medida de carácter tan excepcional como la declaración del estado de alarma.

IV. EFECTOS DE LA DIRECTIVA INICIAL MILITAR 5/2020, DE 16 DE MARZO

IV.1. Las ROE como reglas de comportamiento en situaciones de excepción

La CE no recoge ninguna mención expresa a la actuación de las FAS durante los estados de emergencia nacional. Es una carencia que

únicamente resulta entendible en el contexto en el que resultó aprobada, así como en los recelos, ciertamente injustificados, que durante el período constituyente llegó a despertar la institución entre algunos grupos políticos. Y como esta desconfianza se mantuvo hasta tiempo después, la LOEAES acabó contemplando únicamente su intervención para el caso de declaración del estado de sitio, hasta que la profesionalidad y el alto grado de eficacia acreditado en las distintas misiones encomendadas en las últimas décadas fue rectificando dichos prejuicios irracionales, de manera que, en la actualidad, incluso los sectores más reacios han ido persuadiéndose de la eficacia de las FAS, requiriendo en no pocas ocasiones su cooperación bajo los parámetros de lealtad y normalidad democrática que, en definitiva, deben presidir las relaciones entre las instituciones del Estado.

A ello también ha contribuido el ordenamiento jurídico, tipificando su intervención para facilitar el despliegue de distintas unidades dentro del territorio nacional, en circunstancias de catástrofes naturales o bajo el contexto de situaciones en las que primaba el interés para la seguridad colectiva, tal y como hemos visto. Por esta razón, aunque la CE no contemple expresamente la actuación de la FAS en el curso de los estados de alarma, parte de la doctrina sostiene que, si en situaciones menos comprometidas las autoridades civiles podrían solicitarla, “no resultaría razonable que en los supuestos de emergencias más graves el Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados, no pudiese acudir a las mismas para hacer frente a la concreta crisis; debiendo respetar esta medida siempre, eso sí, el principio de proporcionalidad en el caso de procederse a su adopción”⁵⁰.

En todo caso así debió entenderlo el Gobierno al contemplar la posibilidad de que las autoridades delegadas pudieran requerir la actuación de las FAS (art. 5.5 RD 463/2020). Fue en este caso la Ministra de Defensa quien atribuyó al JEMAD el mando único de todas las medidas a ejecutar, incluida la movilización de reservistas (Cláusula 3.^a c y d. IMD 15/3/20), posibilitando a través de la DIM 15/20 el planeamiento operativo y posterior desarrollo del OPLAN 00103, con la finalidad de integrar los recursos militares en el conjunto de instrumentos estatales que debían hacer frente a la situación de emergencia nacional.

En el marco del Derecho Operativo, las instrucciones contenidas en el OPLAN 00103 y en sus diferentes anexos se equiparan a las ROE,

⁵⁰ ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. “Poderes de Necesidad y Fuerzas Armadas (II): El Derecho Constitucional de Excepción y las autoridades militares”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 51, Iustel, Madrid, 2019; pág. 19.

en tanto directivas de orden militar en las que el mando operativo define las formas y medios a emplear en aquellas intervenciones que deban dar cumplimiento a la misión encomendada⁵¹. Las ROE son, en definitiva, el instrumento a través del cual el mando asigna pautas, criterios y normas de actuación para la eficaz resolución de un concreto cometido militar, por lo que necesariamente deben incluir cláusulas sobre el empleo gradual y proporcionado de la violencia, admitiendo incluso el recurso a la fuerza letal en el curso de la operación.

Tradicionalmente, el apelativo conminatorio ha catalogado las ROE como directivas exclusivamente vinculadas al uso legítimo de la fuerza, si bien las distintas misiones encomendadas en el orden externo han ido poniendo de manifiesto que dicha definición resulta hoy en día difícil de encajar dentro del marco jurídico internacional, matizando en la actualidad el concepto, de tal forma que la doctrina vigente se refiere a ellas como “normas de carácter operativo ajustadas a Derecho, que proporcionan a las comandantes de todos los escalones de mando y a los miembros de las unidades, guía y respaldo para el empleo de la fuerza determinando las circunstancias, condiciones, grado y forma en las que se puede, o no, aplicar”⁵².

En cualquier caso, una clasificación elemental de las mismas permitiría distinguir entre ROE de guerra (WROE) y ROE de paz (PROE), como son las que regulan las operaciones destinadas a ser desempeñadas en el ámbito de la reconstrucción y asistencia humanitaria, tipificando conductas que no entrañarían necesariamente el empleo de la fuerza⁵³. Las circunstancias bajo las que se puso en marcha la Operación Balmis permitirían vincular las ROE implícitas al OPLAN 00103 bajo este último concepto, equiparando el uso de la

⁵¹ LORENZO PONCE DE LEÓN, Rodrigo. “Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) como paradigma del Estado de Derecho en operaciones militares”, *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 99, Ministerio de Defensa, Madrid, 2012; pág. 47.

⁵² VV.AA. *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01 (A)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2018; pág. 25. Sin perjuicio de ello, no está de más recordar el anterior Glosario de Términos Militares, donde se contenía una definición más amplia de las ROE’s como todas aquellas directivas que, sin asignar cometidos ni dar instrucción tácticas, “emanan de la autoridad militar para especificar las circunstancias y limitaciones en las que las fuerzas iniciarán o continuarán un enfrentamiento con otras fuerzas. Definen las circunstancias, condiciones, grado y forma bajo las que se puede o no aplicar la fuerza. Están redactadas en forma de prohibiciones, limitaciones y autorizaciones que regulan la aplicación controlada de la fuerza”. VV.AA. *RE7-013. Glosario de términos militares*, (2003), Mando de Adiestramiento y Doctrina. Ministerio de Defensa, Madrid, 2003; pág. 181.

⁵³ EFLEIN, D.R. “A Case Study of Rules of Engagement in Joint Operations: The Air Force Shootdown of Army Helicopters in Operation Provide Comfort”, *The Air Force Law Review*, n.º 44, 1988; citado por LORENZO PONCE DE LEÓN, R, ob.cit, pág. 109.

fuerza al contexto de las misiones internacionales y el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, esto es: para el caso de intervenciones arbitrales en conflictos armados u operaciones de reconstrucción, en las que su empleo se limite a los supuestos de legítima defensa bajo los principios de necesidad, distinción y proporcionalidad⁵⁴.

A nuestro juicio, una definición moderna de las ROE, adaptada al recuso de las FAS en los casos previstos por la LDN y a los estados de emergencia nacional como el originado tras la pandemia de covid-19, en los que el concepto de fuerza no aparece necesariamente ligado al de violencia, obligaría a conceptualizar este tipo de directrices más bien como Reglas de Comportamiento antes que de Enfrentamiento o Conflicto en sentido estricto⁵⁵.

En cualquier caso y dado que en puridad se trata de órdenes, el quebrantamiento de las mismas deberá interpretarse de conformidad con el régimen disciplinario militar. Ello no quiere decir que no se encuentren sujetas al ordenamiento jurídico, pues al igual que toda norma emanada de autoridad pública, las ROE están dotadas de eficacia y alcance propios, por lo que tanto su regulación como la interpretación del clausulado deberán cohonestarse de conformidad a la legislación vigente. Su promulgación, por tanto, no entraña requisito ni presupuesto previo para garantizar la legitimidad de las operación militares, aunque sí “la vigencia de los principios y preceptos del Derecho del Derecho interno español, siempre que estos sean tenidos en cuenta a la hora de su formulación, permitiendo de este modo su cristalización y delimitación respecto a una operación o misión en particular”⁵⁶.

En este sentido, en el marco del RD 463/20, la Ministra de Defensa encomendó al JEMAD la ejecución de medidas reservadas a su propia área competencial: policía militar, transporte logístico terrestre, aerotransporte general y capacidades de aerotransporte medicalizado, control de tráfico aéreo, así como de navegación marítima, puertos y aeropuertos, alojamientos logísticos y establecimiento de campamentos militares, junto a las referidas al ámbito de actuación de la Inspec-

⁵⁴ El Anexo E OPLAN 00103 del CMOPS contenía directrices de actuación para el uso de fuerza controlada en determinadas situaciones tácticas, que fueron completadas en el Anexo E OPORD 001 del MCT, emitida el 21 de marzo de 2020, respecto al apoyo colaborativo con las FCS y en asimilación a lo tipificado en su propia normativa reguladora.

⁵⁵ ZARRANZ DOMENECH, Gonzalo. “Los parámetros del uso de la fuerza: las ROE’s”. VV.AA. *Lecciones de Derecho Operativo*, Asesoría Jurídica General de la Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001; pág.147.

⁵⁶ LORENZO PONCE DE LEÓN, R, ob.cit; págs. 118-119.

ción General de Sanidad de la Defensa, de acuerdo al ordenamiento interno (Cláusulas 4.^a y 5.^a IMD 15/3/20). Y esta delegación fue poco después ampliada para hacer frente a la protección de transeúntes y asentamientos chabolistas⁵⁷.

Con posterioridad, otros dos departamentos gubernativos solicitaron la colaboración del personal militar para ejecutar atribuciones externas al ámbito del Ministerio de Defensa, siempre con carácter excepcional y con eficacia limitada a la vigencia del estado de alarma. De este modo, en materia de policía mortuoria y ante la imposibilidad de los servicios funerarios ordinarios para proceder a la numerosa retirada, traslado y depósito de cadáveres que, desgraciadamente, estaba originando la pandemia, el art. 1 de la Orden SND/296/2020, de 27 de marzo, facultó al personal militar para complementar la iniciativa privada⁵⁸. Además, el Ministro de Sanidad dictó la Orden SND/351/2020, de 16 de abril, habilitando tanto a las unidades NBQ como a la UME en el empleo de biocidas, dentro del marco de desinfección de espacios públicos⁵⁹, y el Ministro del Interior la Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, estableciendo los criterios de actuación de las FAS en materia de controles fronterizos, de conformidad con lo establecido en el art. 16 RD 463/2020 en cuanto a inspección y vigilancia⁶⁰.

IV.2. El personal militar como agente de la autoridad delegada

Como se ha argumentado, las situaciones de emergencia nacional no solo subvierten temporalmente el equilibrio de poderes del Estado,

⁵⁷ Instrucción de 16 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa. BOE, de 17 de marzo de 2020.

⁵⁸ Orden SND/296/2020, de 27 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales para el traslado de cadáveres ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE, de 28 de marzo de 2020.

⁵⁹ Orden SND/351/2020, de 16 de abril, por la que se autoriza a las unidades NBQ de las Fuerzas Armadas y a la Unidad Militar de Emergencias a utilizar biocidas autorizados por el Ministerio de Sanidad en labores de desinfección para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE, de 17 de abril de 2020. Es justo señalar la participación junto a las unidades reseñadas de los equipos de desinfección, desinsectación y desratización dependientes de los servicios veterinarios de la Armada, el Ejército del Aire y la Guardia Real. La ejecución de esta medida fue confirmada por la Sección 4.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en sendos Autos aprobados el 4 de mayo y el 17 de junio de 2020, denegando las medidas cautelares propuestas por los recurrentes. Con posterioridad, la misma Sección y Sala, en STS 1772/2020, de 17 de diciembre, inadmitiría el recurso por falta de acreditación de la legitimación activa de los mismos.

⁶⁰ Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen los criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante el restablecimiento temporal de controles fronterizos. BOE, de 18 de marzo de 2020.

sino también el sistema ordinario de reparto de competencias entre las distintas Administraciones, justificando su concentración en el Ejecutivo en aras a la urgente protección de bienes esenciales para los ciudadanos. Y en este sentido, aunque el art. 7 LOEAES admite excepcionalmente la delegación de poderes a favor de los presidentes autonómicos cuando el ámbito afectado quede reducido exclusivamente a todo o parte de su circunscripción. En el voto particular ejercido en la STC 183/2021, de 27 de octubre, el Presidente Juan José González Rivas entendió que dicha atribución se realizaba con sujeción al régimen propio del delegante, por lo que, sujetas al control de sus respectivos parlamentos, las decisiones de los Ejecutivos autonómicos podían “afectar derechos fundamentales en los mismos términos en que lo estuviera el Gobierno en virtud de su estatuto ordinario, [y] de un modo suplementario a los poderes especiales que incorpore el decreto que declara el estado de alarma”⁶¹. Sin embargo, al quedar determinado en el art. 2 RD 463/2020 que dicho ámbito comprendía todo el territorio nacional, las competencias fueron centralizadas en el Gobierno bajo la superior dirección política del Presidente (art. 97 CE).

El reparto de poderes gubernativos quedó liberado de este modo en cuatro áreas de responsabilidad ministerial, presididas por sus respectivos titulares: Sanidad, Defensa, Interior y Transporte (art. 4.2 RD 463/2020), siendo el primero de ellos y con carácter residual, la autoridad competente delegada en todas aquellas atribuciones que no recayeran en el resto de departamentos. De este modo, en virtud del art. 9 LOEAES, tanto las autoridades civiles como el personal al servicio de las distintas Administraciones, incluidos policías autonómicos y locales, quedaron bajo las órdenes directas de estas cuatro autoridades delegadas, pudiendo ser sancionados e incluso suspendidos en el ejercicio de sus cargos en caso de incumplimiento o resistencia a las mismas (art. 10 LOEAES).

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la LOEAES otorga un amplio marco de discrecionalidad al Gobierno para proceder a delegar determinadas competencias en autoridades externas, tal y como ocurrió en la crisis de los controladores cuando estos quedaron bajo las órdenes directas del JEMA, por lo que la declaración del estado de alarma podría haber incluido una remisión expresa a la superior dirección militar. En cualquier caso y pese a que la presencia de los mandos militares se encuentra garantizada en los órganos de decisión de crisis a través del Comité de Especializado del Consejo de Seguri-

⁶¹ Voto particular del Presidente Juan José González Rivas, STC 183/2021, de 27 de octubre.

dad Nacional, activado con la declaración del estado de alarma (art. 4.4 RD 463/2020, en relación con el art. 21.3.2 LSN), la Ministra de Defensa facultó el ejercicio de sus propias atribuciones en la figura del JEMAD (art. 5. IMD 15/3/20), integrando en el mismo todos los recursos necesarios para el cumplimiento de los ámbitos competenciales previstos en el art. 11 LOEAES.

Sin embargo, entre las numerosas intervenciones realizadas en el curso de la Operación Balmis, a nuestro modo de ver dos de ellas revistieron especial relevancia jurídica: el despliegue en apoyo de las FCS en el aseguramiento de infraestructuras críticas (art. 18.1 RD 463/2020), y la vigilancia de vías públicas en relación con la limitación de circulación de personas y vehículos (art. 7 RD 463/2020)⁶². Como se ha dicho, la STC 148/2021, de 14 de julio, con los votos particulares del Presidente Juan José González Rivas, la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, así como los magistrados Andrés Ollero Tassara y Cándido Gómez Pumpido, declaró la inconstitucionalidad de las constricciones contempladas en este último precepto, en tanto se planteaba con carácter general en cuanto a sus destinatarios y con una altísima intensidad en relación a su contenido.

En efecto, el RD 463/2020 no fue el instrumento jurídico idóneo para suspender derechos fundamentales, desconstitucionalizándolos para otorgarles el alcance que establece la LOEAES en desarrollo del art. 55.2 y 116 CE. La declaración del estado de alarma únicamente permite la limitación, que según la STC 183/2021, de 27 de octubre, supone “un concepto más amplio que el de la suspensión, como género y especie: toda suspensión es una limitación, pero no toda limitación implica una suspensión. La suspensión es, pues, una limitación (o restricción) especialmente cualificada, según resulta tanto del lenguaje habitual como del jurídico. En el concreto ámbito de los derechos fundamentales, la suspensión parece configurarse como una cesación, aunque temporal, del ejercicio del derecho y de las garantías que protegen los derechos (constitucional o convencionalmente) reconocidos; y que sólo en ciertos casos, y respecto de ciertos derechos, puede venir amparada por el artículo 55.1 CE. Por el contrario,

⁶² A título de ejemplo, cabe señalar la colaboración con la Guardia Civil en puestos fronterizos con Portugal, Francia y Marruecos, así como en la vigilancia de las centrales nucleares de Cofrentes, Almaraz y Trillo, mientras que la sección de Policía Militar de la Brigada Extremadura XI realizó patrullas conjuntas con el CNP para la vigilancia de infraestructuras críticas, como MercaBadajoz, y otras de carácter esencial, como el Hospital Universitario, subestaciones eléctricas, estación de trenes, centros para transeúntes y depósitos de agua. Vid. VV.AA. (2020), “Despliegue en la calles”, *Revista Española de Defensa*, núm. 372, Ministerio de Defensa, Madrid, págs. 16-17 y 19.

la limitación admite muchas más formas al margen de la suspensión, [por lo que] únicamente resultará lícita, a su vez, si se atempera a lo prescrito en la misma LOEAES y a las demás exigencias que la Constitución impone”⁶³.

En cuanto a esta última y pese a que la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, el art. 11.a) LOEAES contempla por el contrario la adopción de medidas temporales tendentes a restringir la libertad ambulatoria garantizada por el art. 19 CE. La ciudadanía está obligada a respetar dicha prohibición, así como a colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad encargados de practicar las comprobaciones oportunas (art. 5 RD 463/2020), de tal modo que el incumplimiento o resistencia a los mismos podría revestir sanciones penales (art. 10.1 LOEAES, en relación artículos 550 a 556 CP).

El ordenamiento jurídico ha venido vinculado tradicionalmente el concepto de agente de la autoridad al ejercicio de los poderes del Estado, (SSTS de 23 de mayo de 1933, 20 de noviembre de 1963 y 5 de junio de 1965, entre otras). En este sentido, resulta entendible que sea predicable respecto de los funcionarios de prisiones, en tanto sus órdenes dimanen de potestades públicas, (STS 851/2018, de 31 de mayo), pero no de los vigilantes de seguridad, sujetos al ámbito privado, (STS 1051/1992, de 6 de mayo). No obstante, también es cierto que la jurisprudencia ha venido sosteniendo tal vis expansiva, admitiendo el mismo concepto respecto a notarios, jueces de paz, inspectores de trabajo, catedráticos, delegados de Hacienda, jefes provinciales de Correos e incluso curas párrocos, (por todas, STS de 15 febrero 1986), que en la actualidad, habiendo sido reconocido tanto para decanos de colegios profesionales como para médicos de atención primaria, (SSTS 1310/2002, de 9 julio y 1030/2007, de 4 de diciembre, respectivamente), el concepto corre serio peligro de ser vaciado de contenido.

No obstante, en nuestro caso la relevancia de los efectos derivados del ejercicio de la autoridad vendría dada por art. 24.1 CP. Y en este sentido, la jurisprudencia ha reiterado que dicho precepto no se corresponde con una norma penal en blanco, susceptible de complementación hermenéutica (STS 793/2006, de 14 julio), sino que, antes al contrario, la misma debe ser interpretada en el ámbito de aplicación del art. 7.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS)⁶⁴, en el que se establece que el carácter de agente de autoridad resulta únicamente predicable de sus

⁶³ STC 183/2021, de 27 de octubre.

⁶⁴ BOE, de 14 de marzo de 1986.

miembros en el ejercicio de las funciones que les son propias, entre ellas el mantenimiento del orden público como garantía constitucional de la seguridad ciudadana (art. 104.1 CE)⁶⁵. Pues en efecto, dado que el Estado debe ejercitar la potestad coactiva cuando se encuentren en peligro derechos fundamentales o libertades públicas, la relevancia penal del concepto de agente de la autoridad se encontraría inextricablemente ligada a esa capacidad de restricción o control de la convivencia social que le es propia.

El mantenimiento del orden público es por tanto una función de naturaleza constitucional atribuida en exclusiva a los agentes de la autoridad. De ahí que, en nuestro caso, la naturaleza predicable respecto de las intervenciones del personal militar deba ajustarse al orden colaborativo con las FCS y en situaciones de emergencia nacional, de conformidad con la Disposición Adicional Quinta (DAQ) del RD 463/2020. De este modo, mientras que el art. 29 del Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprobaron las Normas sobre Seguridad en las Fuerzas Armadas (RD 194/2010), atribuye a la policía militar el carácter de agentes de la autoridad⁶⁶, en el ejercicio de las funciones contempladas en el siguiente art. 30 (vigilancia, custodia y escolta de convoyes, protección miembros de las FAS, identificación de vehículos y personas, custodia y conducción de presos, entre otras), así como en el desempeño de actuaciones conjuntas con las FCS (art. 31), dicha prerrogativa viene dada para el resto del personal militar en los dos únicos supuestos contemplados en la Disposición Adicional Primera (DAP) RD 194/2010: “1. En actuaciones bajo el mando o control operativo de la UME, y en colaboración con las autoridades civiles, en situaciones de emergencia que tengan origen en causas naturales o riesgo tecnológico, químico, nuclear o radiológico. 2. En operaciones de vigilancia y protección de infraestructuras y bienes públicos derivados de atentados terroristas u otros actos ilícitos o violentos”.

⁶⁵ En este sentido, cabe recordar que la STC 33/1982, de 8 de junio, vino a establecer que “el orden público, en su vertiente de seguridad pública, comprende la actividad administrativa dirigida a hacer posible el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”.

⁶⁶ No está de más recordar que el art. 408 del Real Decreto 2945/1983, de 9 de mayo, mediante el que se aprobaron las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, ya les otorgaba carácter de agentes de la autoridad, mientras el art. 413 les confería, en ausencia de FCS, la posibilidad de intervención en casos de flagrante delito. Sin embargo, el Título XVIII, que incluía ambos preceptos, resultó derogado por la Disposición Derogatoria Única del citado Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero.

Como cabe apreciar, la normativa no contempla expresamente la intervención con carácter de agente de la autoridad del personal militar en situaciones de crisis sanitarias como la originada por la pandemia de covid-19. Es por esto que la DAQ RD 463/2020 debió remitirse a la cláusula residual contemplada en el art.15.3 LODN para ampliar el objeto de su actuación a “otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente”, en clara referencia a la LOEAES. A nuestro juicio, el ámbito de actuación material, territorial y temporal del personal militar como agente de la autoridad vendría conformado por el ejercicio de la potestad delegada establecida en la misma, pese a que sus funciones quedarían restringidas al ámbito del apoyo colaborativo a las FCS diseñado en el marco del art. 5 RD 463/2020.

Teniendo presente lo anterior, su actuación deberá cumplir en todo caso los requisitos prevenidos en el apartado 2. ADP RD 194/2010. En primer lugar, habrá de venir precedida de una orden ejecutiva emanada de la autoridad militar competente, tal y como se previno en la citada OPORD 001 del MCT. En segundo lugar, los efectivos asignados deberán tener la formación y preparación adecuadas, acreditándose en este sentido la aptitud para el desempeño con la certificación expedida tras la actualización bianual de la Guía de Instrucción de Puesto Tácito n.º 35 (Agente de la Autoridad). Por último, el personal interviniente habrá de llevar sobre el uniforme brazalete, chaleco, distintivo y tarjeta de identificación personal que le acredite como agentes de la autoridad, tal y como exige la Orden DEF/316/2015, de 23 de febrero, por la que se aprueba los medios de identificación que deberán portar los miembros de las FAS para estos casos⁶⁷.

Bajo estos parámetros, la intervención del personal militar en el desarrollo de actuaciones conjuntas con las FCS se ajustó en todo momento a la legalidad vigente. No obstante, en aras de la seguridad jurídica y en previsión de operativos similares, se instase una propuesta de armonización de todos estos supuestos bajo un texto único, que corrigiese lagunas y evitase interpretaciones extemporáneas o remisiones normativas como la contemplada en la DAQ RD 463/2020.

V. CONCLUSIONES

La Operación Balmis puso de manifiesto la eficacia del Derecho Operativo Militar como instrumento jurídicamente válido para com-

⁶⁷ BOE, de 27 de febrero de 2015.

batir gran parte de los supuestos de emergencia nacional generados en la primera fase de la pandemia de covid-19. Por ello, más allá de la declaración parcial de inconstitucionalidad que llegaría a afectar al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, lo cierto es que, el marco de la autoridad delegada por el Ministerio de Defensa, las directrices del JEMAD y el OPLAN 00103, así como el conjunto de ROE anexadas al mismo, se ajustaron plenamente a los preceptos legales y constitucionales que regulan nuestro Derecho de Excepción.

No obstante, la práctica ha demostrado que no existen niveles de actuación jurídicos completos y que la realidad suele poner en entredicho el ordenamiento vigente, descubriendo lagunas que la experiencia se encarga de cubrir con posterioridad. A ello alude precisamente la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 719/2021 de 24 mayo, cuando razona que, en el campo del Derecho, “no puede preverse todo” y que, en la pasada situación de crisis sanitaria, “hubiera sido deseable que, en vez de a conceptos indeterminados y cláusulas generales, pudiéramos acudir a una regulación específica para afrontar la pandemia, que detallase cuantos extremos fueran susceptibles de precisión para ofrecer la máxima seguridad jurídica”.

Dichas carencias fueron advertidas ya en la vigente DDN, aprobada en plena desescalada del estado de alarma⁶⁸, subrayando así mismo la necesidad de requerir una mayor consolidación de los mecanismos de cooperación con las distintas Administraciones territoriales a través de los principios de coherencia, eficacia y racionalidad de los recursos públicos, sin resultado alguno hasta el momento. En el mundo globalizado que compartimos, cada vez son más las voces que demandan un mayor nivel de regularización que, si bien no evite futuras crisis pandémicas, al menos palíe sus efectos y restaure la normalidad democrática de las instituciones con prontitud⁶⁹.

En este sentido, tanto las eventuales modificaciones de la LOEAES, como de la normativa vigente en materia de Defensa y Seguridad Nacional, deberían dotar de mayor seguridad jurídica la, hasta ahora, incierta participación del personal militar en supuestos de emergencia nacional. Como hemos señalado, sería deseable asegurar las situaciones en las que ejerzan como agentes de la autoridad en coordinación

⁶⁸ Directiva de Defensa Nacional 2020, ob. cit; pág. 10.

⁶⁹ PRIEGO MORENO, Alberto. “COVID-10. Una radiografía de la pandemia”, *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 19, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020; pág. 728.

con las FCS, garantizando así mismo las delegaciones competenciales en el empleo de biocidas y certificaciones NBQ, o incluso una definición más completa de la estructura de mando y control, que debería sopesar la necesidad de un órgano permanente para la gestión de crisis, un Comité Especializado estructurado tal vez en el seno del Consejo de Seguridad Nacional contemplado en el art. 17 LSN, con independencia funcional suficiente para prevenir, organizar y ejecutar respuestas con la celeridad requerida para estos casos. Sin duda, estas y otras medidas reforzarían la capacidad de respuesta del Ejecutivo para gestionar futuros y previsibles supuestos de emergencia nacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996.

— “Poderes de Necesidad y Fuerzas Armadas (I): las respuestas jurídicas previstas por la legalidad ordinaria ante situaciones de crisis”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, Iustel, Madrid, 2019.

— Poderes de Necesidad y Fuerzas Armadas (II): El Derecho Constitucional de Excepción y las autoridades militares”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 51, Iustel, Madrid, 2019.

— “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86-87, Iustel, Madrid, 2020.

GÓMEZ RUÍZ, Francisco Javier, LÓPEZ ANDRÉS, Pablo. “Aspectos Jurídicos de la Operación Balmis”. *Revista Ejército*, núm. 953, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020.

JAR COUSELO, Gonzalo. “Los Ejércitos como actores en las emergencias humanitarias”. *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 9, Ministerio de Defensa, Madrid.

LORENZO PONCE DE LEÓN, Rodrigo. “Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) como paradigma del Estado de Derecho en operaciones militares”, *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 99, Ministerio de Defensa, Madrid, 2012

MORET MILLÁS, Vicente. “La Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Nacional: un nuevo entorno jurídico para la Defensa”, *Revista Es-*

- pañola de Derecho Militar*, n.º 107, Ministerio de Defensa. Madrid, 2017.
- PÉREZ DE FRANCISCO, Eugenio. *Manual de Derecho Operativo*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- PRIEGO MORENO, Alberto. “COVID-10. Una radiografía de la pandemia”, *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 19, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020
- ROLDÁN PASCUAL, José Emilio. “Introducción. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles”, *Cuadernos de Estrategia*, n.º 165, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.
- “De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias”, *Memorial de Artillería*, n.º 166/2, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010.
- VV.AA. *RE7-013. Glosario de términos militares*, (2003), Mando de Adiestramiento y Doctrina. Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.
- VV.AA. *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01 (A)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2018.
- ZARRANZ DOMENECH, Gonzalo. “Los parámetros del uso de la fuerza: las ROE’s”. VV.AA. *Lecciones de Derecho Operativo*, Asesoría Jurídica General de la Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México D.F, 2009.