



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

21 de abril de 2023

Núm. 345-1

Pág. 1

### PROPOSICIÓN DE LEY

**122/000320** Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

**Presentada por el Grupo Parlamentario VOX.**

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario VOX.

Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de abril de 2023.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario VOX (GPVOX), al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de abril de 2023.—**José María Figaredo Álvarez-Sala**, Portavoz del Grupo Parlamentario VOX.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 345-1

21 de abril de 2023

Pág. 2

### PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 5/2005, DE 17 DE NOVIEMBRE, DE LA DEFENSA NACIONAL

#### Exposición de motivos

#### I

La caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y, como consecuencia, la aparición de un orden internacional unipolar, parecía traer aparejada una mayor estabilidad global. No obstante, la llegada del siglo XXI, con los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, puso de manifiesto que estábamos ante nuevas amenazas caracterizadas por una fuerte asimetría y se abrían paso nuevos riesgos y amenazas que facilitaban una nueva inestabilidad mundial. Ya a las puertas de haber transcurrido una cuarta parte del siglo, es posible resumir algunas de las tendencias comunes que se observan desde entonces, en particular, en la evolución de los conflictos.

En primer lugar, la estabilidad que proporcionaba la capacidad de destrucción mutua de las grandes potencias durante la Guerra Fría ha mutado, siendo la URSS sustituida por la República Popular de China como principal antagonista al poder estadounidense. Asimismo, el grupo de países poseedores de armas nucleares ha ido creciendo desde entonces, con Irán o Corea del Norte con serias aspiraciones de entrar a formar parte de dicho grupo.

En este sentido, la diseminación del arma nuclear, junto con la emergencia de nuevas tecnologías fruto de la revolución de la información, han difuminado las acciones definitorias del conflicto armado y aquellas propias de la mera competición pacífica. Es en este último umbral en el que se mueve la totalidad de las actuaciones prebélicas de los actores estatales. Y es aquí, por tanto, donde debe actuar el Estado; sobre todo, para evitar la escalada a un conflicto abierto. Esta conflictividad por debajo del umbral bélico ha sido conceptuada como zona gris.

Enmarcadas en esta zona gris, el abanico de acciones que puede realizar un Estado va desde operaciones de influencia sobre la opinión pública del adversario hasta la coerción económica, con bloqueos o boicots comerciales, ciberataques, espionaje, así como las *sliced salami tactics*, que consisten en concatenar acciones de bajo perfil que proporcionan ganancias graduales y que, a la vez, dificultan una reacción severa por parte del enemigo.

Ante esta nueva diversidad de actuaciones, el Estado debe adaptarse para poder hacer frente a las amenazas. Por ello, resulta perentorio afrontar una reforma legislativa que permita a las distintas instituciones del Estado proteger los intereses nacionales.

#### II

La evolución del contexto estratégico, unida a la integración de España a organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), amplió por necesidad el espectro de misiones que deben cumplirse por nuestras Fuerzas Armadas. Así, la primigenia misión de defensa de la integridad territorial de la Nación se extendió a la concepción de la Fuerzas Armadas como instrumento primordial de la acción exterior.

Esta evolución del papel de las Fuerzas Armadas condujo a la elaboración de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN). La promulgación de esta norma plasmó dicha nueva asunción de funciones y, además, demostró la necesidad de adecuar la normativa al escenario en el que actuaban nuestras Fuerzas Armadas. Casi dos décadas después, éste es el mismo espíritu que guía la presente reforma.

#### III

La realidad inmigratoria y emigratoria siempre ha sido una constante en las sociedades económicamente desarrolladas. Los flujos migratorios son acontecimientos presentes a lo largo de la Historia, si bien la globalización ha intensificado estos movimientos transnacionales. Estos fenómenos nos sitúan frente a una serie de desafíos a los que es necesario dar respuesta.

Así, podemos convenir que hay una serie de cuestiones fundamentales relacionadas con la inmigración: la sostenibilidad del modelo económico, los elementos socioculturales y la seguridad. Los flujos masivos de población se han convertido, durante los últimos años, en herramientas decisivas que

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 345-1

21 de abril de 2023

Pág. 3

utilizan ciertos Estados para presionar a sus rivales estratégicos y conseguir sus objetivos de desestabilización, lo que recibe la denominación de «migración armada». Estos actos se enmarcan en conceptos más amplios como el de «guerra híbrida», utilizado comúnmente en el incipiente campo de los estudios estratégicos.

En el caso de la inmigración ilegal, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2021 establece que los «flujos migratorios irregulares» son un riesgo y amenaza para la Seguridad Nacional. La inclusión del citado epígrafe en el «marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional» da muestra de la relevancia que tiene esta problemática en el porvenir de nuestra sociedad. No obstante, la citación de la inmigración ilegal como amenaza a la Seguridad Nacional no se circunscribe a la ESN de 2021. Así, la ESN de 2017 —su antecesora— ya la mencionaba como un factor que amenazaba la seguridad marítima, así como la instrumentalización de las rutas de inmigración ilegal por el crimen organizado. Todo ello, dentro del epígrafe «Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional».

En este mismo sentido, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional establece los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional. Entre estos, la seguridad marítima, medio preferente por el que se produce este drama humano, y que es aprovechado por las mafias —y ciertos Estados—, unos para lucrarse, otros como herramienta de desestabilización.

Al respecto de los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional, merecen ser destacados los vínculos entre la inmigración ilegal y terrorismo. Así, el Informe de Seguridad Nacional 2020 (Parte 2: Lucha contra el terrorismo), elaborado en abril 2021 por el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, en su condición de Secretaría Técnica y Órgano de Trabajo Permanente del Consejo de Seguridad Nacional, respecto del vínculo entre terrorismo e inmigración ilegal señala que: «La adopción del nuevo marco de interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea para la seguridad y la gestión de fronteras y de la inmigración, que está en proceso de implementación tanto en España como en el resto de los Estados miembros de la UE, va a significar un avance muy significativo en la lucha contra todas las amenazas para la seguridad de los ciudadanos europeos, incluido el terrorismo». IASN 2020 (abril 2021)<sup>1</sup>.

Asimismo, el Informe de Seguridad Nacional 2015 (Parte 8: Ordenación de flujos migratorios), elaborado en mayo 2016 por el DSN respecto del vínculo entre inmigración ilegal y terrorismo constata la detección de «vínculos crecientes entre las organizaciones criminales que trafican con la inmigración irregular y las organizaciones terroristas, con distintos grados de interacción entre actividades criminales». IASN 2015 (mayo 2016)<sup>2</sup>.

Además, en el ámbito europeo los organismos competentes en la gestión europea integrada de las fronteras han incidido en existencia de una innegable realidad de una amenaza de que los extremistas islamistas intenten cruzar ilegalmente la frontera exterior de España y de Europa. Así lo expresa literalmente la Estrategia técnica y operativa de Gestión Europea Integrada de las Fronteras elaborada en mayo 2019 por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) que advierte específicamente: «Existe además una amenaza subyacente de movimientos relacionados con el terrorismo. Zonas de conflicto como Siria, Irak y Libia han atraído a miles de terroristas extranjeros, incluidos nacionales de la UE, personas con doble nacionalidad y nacionales de terceros países. Debido a que los extremistas islamistas han perdido terreno en varias zonas de conflicto, la amenaza se ha convertido en una realidad más descentralizada que incrementa el riesgo de movimiento de terroristas. Persiste el riesgo de que los terroristas intenten cruzar la frontera exterior ilegalmente» EIBM 2019 (mayo 2019)<sup>3</sup>.

Así, se puede comprobar cómo durante años el legislador y los órganos competentes nacionales en materia de Seguridad Nacional y los organismos europeos competentes en materia de Guardia de Fronteras y Costas han reflejado —a través de estos documentos oficiales— la cuestión de la inmigración ilegal como una amenaza de primer orden para la Seguridad Nacional.

«Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.» (art. 8 CE).

<sup>1</sup> Informe de Seguridad Nacional 2020 (abril 2021), página 55. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/file/6070/download?token=QV3X2x3s>

<sup>2</sup> Informe de Seguridad Nacional 2015 (mayo 2016), página 105. Disponible en: [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/IASN2015WEB\\_0.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/IASN2015WEB_0.pdf)

<sup>3</sup> FRONTEX, *Estrategia técnica y operativa de Gestión Europea Integrada de las Fronteras* (mayo de 2019), p. 23. Disponible en: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6123>

En este estado de cosas, las Fuerzas Armadas españolas, como principales garantes de la soberanía nacional, deben participar activamente en la capacidad de disuasión de nuestro país. Se trata de una condición necesaria para la estabilidad estratégica. Es decir, sin una disuasión robusta no es posible mantener una situación de estabilidad estratégica.

Tal y como se ha señalado *ut supra*, tras el final de la Guerra Fría la estabilidad estratégica modificó su contenido, reduciendo la relevancia del elemento nuclear en ella, y como consecuencia, cambiando el sentido de la disuasión ante amenazas, sobre todo en aquellas no existenciales. Así, las actuaciones híbridas en la zona gris se han convertido en una herramienta de primer orden para los Estados. Si a esto añadimos la dificultad de atribución que estas suponen, el incentivo a realizar dichas acciones es enorme.

No obstante, se hace necesario recordar que el objeto último de estas actuaciones no es otro que el de conseguir los fines que el Estado agresor se ha marcado, a través del perjuicio al Estado receptor de las mismas. Es por ello que las Fuerzas Armadas españolas, como «elemento esencial de la defensa», deben participar activamente de la disuasión —y respuesta—, a las actuaciones que países terceros realizan contra España. Resulta imperativo, por tanto, la actualización del catálogo de misiones y operaciones en las que pueden intervenir.

#### IV

Las misiones de las FAS que se contemplan en la LODN tienen por objeto primigenio «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». A su vez, si se centra el análisis en el artículo 16 de la citada Ley, este concreta la tipología —y el fin— de las operaciones que abarcarían las Fuerzas Armadas:

«El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión».

Entre ellas destaca: «c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento».

En este apartado concreto se enmarcaría la posible participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de lucha contra la inmigración ilegal. La inclusión de este concepto otorga la necesaria cobertura legal para la participación de nuestras fuerzas armadas en operaciones de disuasión y lucha contra la inmigración ilegal en tanto que esta supone una amenaza para la seguridad y la integridad territorial de nuestro país. Y así es como ciertos países utilizan el fenómeno de la inmigración ilegal para socavar nuestra soberanía, instrumentalizando un drama humano al objeto de doblegar la voluntad de España en favor de sus intereses nacionales. Son casos como el acaecido en la ciudad española de Ceuta en mayo de 2021, que sufrió la invasión de más de 10.000 de inmigrantes ilegales. Asimismo, tanto el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) como la Guardia Civil calificaron este hecho de «*amenaza latente*», y no descartan que se vuelva a producir. Especialmente en aquellas partes del territorio nacional que se encuentran cuestionados por el irredentismo de actores terceros.

Así las cosas, en el panorama internacional encontramos multitud de ejemplos en los que las Fuerzas Armadas están actuando para contener y disuadir el fenómeno migratorio ilegal. Y esto va más allá de la ideología, pues Gobiernos de distinto color político están llevando a cabo estas medidas. Es paradigmático el caso de Chile, donde sus Fuerzas Armadas se encuentran desplegadas en tres regiones del norte del país, fronteras con Perú y Bolivia, con el fin de detener la inmigración ilegal y los problemas que esta acarrea.

En Europa, Polonia desplegó en 2021 a sus Fuerzas Armadas en la frontera con Bielorrusia para frenar la avalancha migratoria provocada por el gobierno de Aleksandr Lukashenko y cuyo único objetivo fue desestabilizar el país y al resto de la Unión Europea. Asimismo, el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, calificó de «inaceptable» el uso de la inmigración ilegal como herramienta de desestabilización.

A mayor abundamiento, el Ejecutivo británico ha dado un paso más y ha presentado una ley para prevenir y disuadir la migración ilegal, exigiendo la expulsión del Reino Unido de determinadas personas que entren o lleguen al país infringiendo los controles de inmigración.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 345-1

21 de abril de 2023

Pág. 5

### V

En resumen, la evolución constante de los conflictos y la inseguridad e inestabilidad que conlleva este nuevo escenario internacional, han propiciado la utilización de estrategias híbridas en la zona gris, entre las que destaca la instrumentalización de la inmigración ilegal.

Estas nuevas formas de agredir a un Estado, tratando de socavar su integridad territorial y, por tanto, su soberanía, requieren de la actualización del marco jurídico en el que las Fuerzas Armadas deben actuar. Asimismo, la participación del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire permitirá acometer con mayores capacidades la lucha contra las mafias que fomentan y promueven el tráfico de personas.

A su vez, esta reforma legislativa permitirá reforzar la capacidad disuasoria de nuestro país, evitando una posible escalada en los conflictos y, en definitiva, favorecer la paz y la estabilidad.

### VI

La presente Ley Orgánica se estructura en un artículo único, que modifica el Preámbulo y el artículo 16 de la LODN, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Al amparo de lo expuesto, el Grupo Parlamentario VOX presenta la siguiente

Proposición de Ley Orgánica

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Primero. Se modifica el párrafo cuarto de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que queda redactado como sigue:

«El escenario estratégico ha visto desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, surgen otros como el terrorismo transnacional y la inmigración ilegal, en ocasiones respaldados —e incluso fomentados—, por actores estatales y cuyo objeto es la erosión de la soberanía nacional del país objetivo.»

Segundo. Se modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que queda redactado como sigue:

«c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal, así como y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.»

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta Ley Orgánica se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 8.2 y en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.4.<sup>a</sup> de la Constitución.

Disposición final segunda. Habilitación normativa.

Se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente Ley Orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

cve: BOCG-14-B-345-1