



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

27 de octubre de 2023

Núm. 24-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000012 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, 25 de octubre de 2023.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Doña María José Rodríguez de Millán Parro en su condición de Portavoz del Grupo Parlamentario VOX (GPVOX), al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formulan la siguiente Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, para su discusión en Pleno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de octubre de 2023.—**María José Rodríguez de Millán Parro**, Portavoz del Grupo Parlamentario VOX.

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 5/2005, DE 17 DE NOVIEMBRE, DE LA DEFENSA NACIONAL («LODN»)

Exposición de motivos

I

Los distintos riesgos y amenazas a los que deben de hacer frente nuestras Fuerzas Armadas («FAS») están en constante evolución. Prueba de ello son los cambios experimentados por los ejércitos desde el fin de la Guerra Fría hasta el día de hoy. Por estos motivos se hace especialmente necesario adaptar la legislación a los nuevos riesgos y amenazas.

Existe una íntima conexión entre soberanía, seguridad nacional e inmigración ilegal. Aunque los flujos migratorios han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen, los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad. Por ello, España se enfrenta a múltiples desafíos derivados del asentamiento de las corrientes migratorias irregulares.

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, define la seguridad nacional como «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus 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 cumplimiento de los compromisos asumidos».

También señala que, en el contexto de seguridad actual, caracterizado por un retroceso del multilateralismo, un aumento de la asertividad de ciertos actores y un incremento de la competición estratégica entre Estados, «el riesgo de que se produzcan tensiones con impacto directo sobre los intereses nacionales e incluso sobre la propia soberanía, constituye una seria amenaza para la Seguridad Nacional, cuya máxima expresión podría llegar a adoptar la forma de conflicto armado».

Además, su artículo 4.3 dispone lo siguiente:

«La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes»¹.

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, dentro de su Capítulo 4, «Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional», apartado 4.º, «Desafíos», subapartado 3.º, define expresamente los «flujos migratorios irregulares» como un desafío para la seguridad nacional y al respecto señala lo siguiente:

«España, por su posición geoestratégica, está especialmente expuesta a este desafío. Tras varios años de disminución de las cifras de inmigrantes irregulares llegados al territorio nacional, en gran medida debido a la crisis económica, la tendencia vuelve a ser de incremento. Este desafío debe por ello seguir siendo un elemento permanente de atención y de gestión junto con los esfuerzos en proteger los Derechos Humanos de aquellos que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad»².

¹ Artículo 4. «Política de Seguridad Nacional», 3. de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015, pág. 87108). Texto consolidado accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10389>

² Capítulo 4, «Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional», apartado 4.º, «Desafíos», subapartado 3.º «Flujos migratorios irregulares» del Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (BOE núm. 309, de 21 de diciembre de 2017, pág. 12598.). Texto consolidado accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-15181>

Asimismo, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, dentro de su Capítulo 3, «Riesgos y amenazas», apartado 13, también define los «flujos migratorios irregulares» como un desafío para la Seguridad Nacional y vuelve a señalar lo siguiente:

«España, por su posición geoestratégica, está especialmente expuesta al desafío que supone el esperado aumento de los flujos migratorios hacia Europa en los próximos años. En su condición de frontera exterior de la Unión Europea, España afronta la gestión de los flujos migratorios irregulares como un importante reto que requiere una política migratoria común, basada en el justo equilibrio entre solidaridad y responsabilidad compartida entre Estados. Los riesgos derivados de la inmigración irregular afectan directamente a la continuidad del espacio Schengen»³.

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)⁴.

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)⁵.

Junto a estos documentos referidos, existen también numerosos documentos y publicaciones en el ámbito militar que ponen de manifiesto la necesidad de involucrar a nuestras Fuerzas Armadas en la lucha contra la inmigración ilegal, como la Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas (27 Feb. 2018), la Publicación Doctrinal Conjunta PDC-02 Marco legal para el Empleo de las FAS (08 Jun. 2021) y el Documento sobre Análisis y Prospectiva «Entorno Operativo 2035» (08 Jun. 2021).

IV

En el ámbito europeo, los organismos competentes en la gestión integrada de las fronteras también han incidido en el hecho innegable de que los extremistas islamistas pueden intentar cruzar ilegalmente la frontera exterior de España y, por consiguiente, de Europa. Así lo expresa 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 de lo siguiente: «[e]xiste 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

³ Real Decreto 1150/ 2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (BOE núm. 314, de 31 de diciembre de 2021, pág. 167814). Texto consolidado accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21884>

⁴ Informe de Seguridad Nacional 2020 (abril 2021), página 55. Texto accesible en: <https://www.dsn.gob.es/es/file/6070/download?token-QV3X2x3s>

⁵ Informe de Seguridad Nacional 2015 (mayo 2016), página 105. Texto accesible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/IASN2015WEB_0.pdf

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)⁶.

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

V

El aumento de los conflictos asimétricos ha favorecido el desarrollo de las actuaciones híbridas en la zona gris por parte de distintos agentes en el plano internacional, convirtiéndose en una herramienta fundamental para los Estados. En todo caso, es necesario resaltar que el fin último de estas actuaciones y de estas nuevas amenazas, en concreto la inmigración ilegal masiva, no es otro que el de perjudicar al Estado receptor. Por todo ello, las Fuerzas Armadas españolas, como «elemento esencial de la defensa», deben participar de forma activa en la disuasión y posterior respuesta a las actuaciones que países terceros realizan contra España. Es esencial, por tanto, la actualización del catálogo de misiones y operaciones en las que pueden intervenir.

VI

Como se ha expuesto, la «misiones» de las Fuerzas Armadas que se contemplan en la LODN tienen como fin «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional»⁷. Asimismo, si se centra el análisis en el artículo 16 de la citada Ley, éste concreta los «tipos de operaciones» que realizarán las FAS: «[e]l 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 las que cabe subrayar la siguiente: «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».

Es en este apartado concreto en el que se encuadraría la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones de lucha contra la inmigración ilegal. La inserción de este precepto permite otorgar cobertura legal a los componentes de las FAS para que puedan actuar ante esta amenaza para la seguridad de nuestro país, que compromete seriamente nuestra política interior y exterior, y que puede llegar a poner en riesgo nuestra integridad territorial⁸. De esta forma, se conseguiría evitar la utilización de un fenómeno trágico con la intención de doblegar la voluntad de España en favor de otros países.

En el plano internacional encontramos diversos ejemplos de cómo los Estados están utilizando sus fuerzas armadas nacionales con el fin de contener —y de disuadir— el fenómeno migratorio ilegal y sus consecuencias. Además, es posible afirmar que estas

⁶ FRONTEX, Estrategia técnica y operativa de Gestión Europea Integrada de las Fronteras (mayo de 2019), p. 23. Texto accesible en: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/téplate/templates/cards//dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6123>

⁷ Artículo 15. «Misiones». 1. De la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005, páginas 37717 a 37723 (7 págs.). Texto consolidado accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-18933>

⁸ Ejemplo de ello son los hechos acaecidos en la ciudad española de Ceuta en mayo de 2021, cuando se produjo la invasión de más de 10.000 inmigrantes ilegales. Tanto los servicios de inteligencia españoles, como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) han alertado de la posibilidad de que hechos como éste vuelvan a suceder, en particular en aquellas partes del territorio nacional cuya soberanía no es reconocida por actores terceros.

actuaciones están siendo llevadas a cabo por gobiernos de diverso color político. Un ejemplo es el caso de Chile, donde sus Fuerzas Armadas se encuentran desplegadas en tres regiones del norte del país fronterizas con Perú y Bolivia, con el fin de detener la inmigración ilegal y los problemas que ésta acarrea.

En el Viejo Continente, Polonia desplegó en 2021 a sus fuerzas armadas en su frontera oriental para aplacar la avalancha inmigratoria provocada por el gobierno bielorruso y cuyo único fin es desestabilizar el país y el resto de la Unión Europea⁹.

A mayor abundamiento, el Gobierno británico ha ido más allá y ha presentado una iniciativa legal para prevenir y disuadir la inmigración ilegal, exigiendo la expulsión del Reino Unido de determinadas personas que entren o lleguen al país infringiendo los controles de inmigración¹⁰.

En Italia, el Gobierno presidido por Giorgia Meloni decretó el estado de emergencia, al objeto de agilizar la repatriación de inmigrantes ilegales. Asimismo, y tras la llegada de más de 10.000 inmigrantes a la isla de Lampedusa, Meloni ha recurrido a la Unión Europea para atajar esta situación. Sin embargo, desde las instituciones europeas se apuesta por la reubicación de los inmigrantes ilegales, algo que ya ha sido rechazado por algunos países miembros.

Por último, el Gobierno alemán, tradicionalmente favorable a la acogida de inmigrantes, se ha declarado «en punto de quiebra» migratorio, en palabras del presidente germano, D. Frank-Walter Steinmeier.

VII

En resumen, la continua evolución de los conflictos y la inseguridad e incertidumbre que conlleva este nuevo panorama internacional han incentivado la utilización de estrategias híbridas en la zona gris, entre las que destaca la instrumentalización de la inmigración ilegal, tanto por parte de Estados como de organizaciones criminales.

Estos «nuevos» métodos para atacar a un Estado, dirigidos contra su soberanía, independencia, y su integridad territorial, requieren de la renovación del marco jurídico en el que las Fuerzas Armadas deben actuar. Asimismo, la participación de las distintas Armas y Cuerpos de las FAS permitirá contar con más recursos en la lucha contra las redes criminales que fomentan y promueven el tráfico de seres humanos.

A su vez, esta reforma legislativa permitirá reforzar la capacidad disuasoria de nuestra Patria al prevenir una posible escalada en los conflictos y, en definitiva, favorecer la paz y la estabilidad.

VIII

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

⁹ Asimismo, el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, calificó de «inaceptable» el uso de la inmigración ilegal como herramienta de desestabilización.

¹⁰ Incluso se ha construido una prisión flotante —llamada Bibby Stockholm—, para contener la llegada masiva de inmigrantes ilegales al país.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 24-1

27 de octubre de 2023

Pág. 6

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 la letra c) del artículo 16 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que queda redactada 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 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.^a, todos ellos 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-15-B-24-1