

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

POR JOSÉ LUIS POYATO ARIZA

Introducción

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, en su vigésima primera edición define al Estatuto como el «Régimen jurídico al cual están sometidas las personas o las cosas en relación con la nacionalidad o el territorio».

Históricamente y desde el punto de vista del Derecho Internacional, primero entre las diversas ciudades con leyes municipales distintas y luego entre legislaciones territoriales más amplias, se planteó el problema de cual debía de ser la legislación aplicable en caso de concurrencia entre dos o más conjuntos de normas. El primer criterio empleado (estatuto local) determinaba la legislación aplicable en un lugar determinado y a las personas de aquel lugar. Se planteaban así, aunque el problema siguiera en pie, dos criterios generales para determinar la competencia y la legislación aplicable: el territorial y el personal.

Pronto surgió la doctrina de los estatutos que intentaba delimitar la soberanía de los estados. Según ella, la soberanía estatal se extiende sobre las personas sometidas a él, sobre las cosas que constituyen su territorio y sobre los actos que se realizan en el mismo. Aparecían, ya pues, los tres elementos para determinar la ley aplicable: estatuto personal, que determinaba el conjunto de normas aplicables a una persona, en consideración a su nacionalidad, regionalidad o domicilio; estatuto real, que concretaba la legislación aplicable según el lugar en que se halle el objeto litigioso y

estatuto formal, que determinaba la normativa aplicable a las formas y solemnidades de los contratos, testamentos y demás actos jurídicos, según la regla «locus regit actum».

A la vista de los citados antecedentes y con la pretensión de formular una nueva aproximación a lo que debe entenderse por «Estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales», cabría hacer, con el fin de centrar el objeto del presente estudio, las siguientes consideraciones:

- Por estatuto podríamos entender el Régimen Jurídico (conjunto de estipulaciones) que se determina en consideración a la nacionalidad y condición personal del sujeto.
- La referida condición personal, en el caso que nos ocupa, vendría determinada por la pertenencia del individuo a las Fuerzas Armadas españolas, sin perjuicio de que algunas de las referidas estipulaciones puedan extender su aplicación a personal civil, empleado por dicha Fuerza y acompañando a la misma, así como a personas dependientes de los miembros que la componen.
- Dentro del marco de actividades internacionales debemos considerar incluidas todas las misiones y operaciones que miembros de nuestras FAS desempeñen oficialmente en territorio extranjero, en períodos tanto de paz como de crisis o guerra.
- Por último, cabría resaltar que en el presente estudio no se va a abordar de forma exhaustiva el contenido que un estatuto de estas características debe conllevar, limitándose a lo que hemos denominado «Aspectos Administrativos» y obviando las cuestiones relativas a los aspectos jurisdiccionales (penales, disciplinarios, policiales, inmunidades, etc.) que por su evidente transcendencia y sustantividad propia son objeto de otro estudio.

Consideraciones formales

El concepto de estatuto que venimos postulando implica la concurrencia de voluntades de al menos dos partes, toda vez que las prescripciones que en el mismo se establecen respecto de militares españoles van a tener su efectividad en el territorio de otro estado, siendo lógicamente necesario el consentimiento de este último para su efectividad real. Ello nos conduce a la necesidad de plasmar tales estipulaciones en un instrumento jurídico que el Derecho Internacional y el Ordenamiento Jurídico interno de cada uno de los implicados consideren suficiente para regular la obligatoriedad de su cumplimiento.

Desde las anteriores premisas el «tratado internacional» parece, a nuestro juicio, el documento idóneo. El Decreto nº. 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración en materia de tratados internacionales, en su artículo 2, a, lo define como: «...*el acuerdo regido por el derecho internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un organismo u organismos internacionales de carácter gubernamental, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*».

Esta definición es similar a la de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados a la que España se adhirió en mayo de 1972, incorporándose al Derecho interno español. Aunque en nuestro país no existen normas en las que se establezcan distinciones entre los diferentes términos con los que suele denominarse lo que de manera genérica conocemos como «Acuerdos Internacionales», es posible establecer una clasificación entre los compromisos que tienen carácter de tratado, con independencia de cuál sea su denominación, y los que no tienen tal carácter.

A los primeros, que se les conoce también como «Acuerdos Jurídicos», les es de aplicación la Convención de Viena en el plano internacional. Los otros acuerdos, que de manera general y por parte de la doctrina suelen denominarse «Acuerdos Políticos», responden a la necesidad real y creciente que sienten los Gobiernos de poder contraer compromisos internacionales de la forma ágil y flexible que demandan los tiempos.

En el ámbito internacional la validez y necesidad de estos «Acuerdos Políticos» es hoy plenamente reconocida y su carácter de acuerdos extra-jurídicos o acuerdos no sometidos al Derecho Internacional por voluntad de las partes, no significa que no exista una fuerza vinculante basada en la buena fe y que su cumplimiento no sea exigible a las partes.

Asimismo existen acuerdos que por su escasa entidad y por ser suscritos con países con los que España mantiene relaciones de alianza o de amistad con intercambio en todos los ámbitos, no es preciso recurrir a un método tan formal de autorización gubernamental, bastando con que el titular del Departamento Ministerial correspondiente informe al Gobierno. Estos acuerdos denominados «técnicos», son una subcategoría de los que hemos denominado «acuerdos políticos». En el propio Ministerio de Defensa la autorización de firma la obtiene del Ministro de Defensa el Director General de Política de Defensa (DIGENPOL). Esta asignación expresa a la DIGENPOL de competencias en la esfera internacional de las

actividades del propio Ministerio de Defensa se hace más concreta y específica en relación con la preparación de acuerdos y conferencias de interés para la defensa nacional y es complementaria de competencias implícitas a los cometidos que otros órganos del Ministerio tienen en dicha materia, como pueden ser el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, la Secretaría de Estado de la Defensa, la Dirección General de Armamento y Material, etc.

A nivel nacional la Constitución Española en su Título III contiene las normas básicas en relación con la celebración de tratados internacionales entendidos éstos con la definición y alcance que les da la mencionada Convención de Viena.

La norma constitucional y dentro de los que antes hemos denominado «acuerdos jurídicos» o «tratados internacionales» diferencia tres tipos distintos:

- a) Tratados que cualitativamente requieren una cesión de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93), cuya autorización por las Cortes, previa a la conclusión, se instrumentará en una Ley Orgánica.
- b) Tratados que en razón de la importancia de la materia de su objeto (pero sin afectar a las competencias constitucionales), exigen una previa autorización de las Cortes a su celebración (artículo 63.3 y 94.1).
- c) Tratados «de menor importancia» que por no encajar en ninguno de los dos supuestos anteriores requiere únicamente que por parte del Gobierno se lleve a cabo una información a las Cortes, inmediata y oficial, de su celebración (artículo 94.2).

Excluidos de tales trámites constitucionales se hallarían los que anteriormente denominamos «acuerdos políticos» que, como instrumento de desarrollo de la política exterior del Gobierno, únicamente requerirían para su celebración el conocimiento y autorización del mismo junto con la necesaria coordinación por el Ministerio de Asuntos Exteriores, imposición ésta derivada de la aplicación del principio de unidad en la acción exterior del Estado. La autorización del Gobierno para la firma de tales acuerdos políticos se otorga normalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros y la solicitud de autorización la hace el Ministro de Asuntos Exteriores. Dentro de esta categoría, como ya hemos enunciado anteriormente, existen los llamados «acuerdos técnicos» en los que basta simplemente con que el titular del Departamento Ministerial informe al Gobierno, cuál es el caso de los acuerdos técnicos dentro del ámbito del Ministerio de Defensa.

En definitiva, de todo el tema relativo a los acuerdos internacionales podemos concretar que dos son las categorías en las que pueden clasificarse los mismos:

— *1ª Categoría.*

Acuerdos jurídicamente vinculantes sometidos a la Convención de Viena. En el ordenamiento interno español han de ser sometidos al trámite parlamentario. Con independencia de su denominación se les conoce con el nombre genérico de «tratados».

Son negociados por los órganos de la Administración, con o sin intervención de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, y a través de este Ministerio son remitidos por el Gobierno a las Cortes, previo dictamen del Consejo de Estado.

— *2ª Categoría.*

Acuerdos no vinculantes jurídicamente, denominados «políticos». No sometidos a la Convención de Viena ni, en el orden interno, al trámite parlamentario del art. 94 de la Constitución Española. Su celebración precisa, en todo caso, de la autorización del Gobierno y de la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Dentro de ellos podríamos establecer dos categorías debido a la forma de que como se obtiene la autorización del Gobierno y a la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores:

- a) Acuerdos que por su contenido, por razón del país con el que se celebran, o por algún otro motivo, pueden afectar a la política exterior del Gobierno; en este caso, el Ministerio de Asuntos Exteriores debe recibir el texto acordado, informar sobre el mismo y gestionar la autorización del Gobierno a través del Consejo de Ministros.
- b) Acuerdos que por su naturaleza técnica no afectan a la política exterior del Estado y en este supuesto la preceptiva autorización del Gobierno se obtiene directamente del titular del Ministerio correspondiente.

Por último, sería conveniente señalar que dentro del propio Ministerio de Defensa y en concreto, por la Subdirección General de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Política de Defensa, se dictaron en mayo de 1990 unas normas guía sobre la tramitación de acuerdos internacionales en el ámbito del Ministerio. Estas normas deben de ser tenidas muy en cuenta para la realización de los posibles acuerdos que se firmen por cualquier órgano dependiente de dicho Ministerio.

De todo lo dicho y como ya hacíamos mención anteriormente, creemos que es necesario el que se lleve a cabo un tratado internacional para la

realización de un estatuto jurídico de nuestras Fuerzas Armadas en actividades internacionales y ello debido a la complejidad de las cuestiones que en el mismo se pueden suscitar así como a la importancia jurídica de las materias que en el mismo se relacionan.

Debemos de tener en cuenta que cuando hablamos de un estatuto jurídico englobamos en el mismo cuestiones de índole jurisdiccional, de inmunidades, de sanciones tributarias, de paso de fronteras, etc. las cuales llevan implícitas contenido de carácter totalmente jurídico y relativos, la mayoría de ellos, a cuestiones de soberanía nacional, motivo éste de suficiente entidad como para poderlo encuadrar como un tratado internacional. Son pues, como vemos, suficientes estas cuestiones para justificar por sí mismas, cualquiera de ellas, la necesidad de que un posible estatuto jurídico de nuestras Fuerzas Armadas se realice a través de un tratado o acuerdo jurídico de carácter internacional.

Contenidos específicos.

Ya en el punto primero del estudio, especificábamos que trataríamos de una serie de cuestiones o temas que a nuestro juicio, deberían figurar en el llamado estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales y que englobábamos bajo el concepto de «aspectos administrativos». Pues bien, sin obviar la naturaleza jurídico-internacional que todo acuerdo de este tipo necesariamente conlleva, se han calificado estas cuestiones como administrativas pues, al propio tiempo entran en el campo de acción de las Administraciones Públicas de los Estados, sujetos firmantes del Acuerdo.

Somos conscientes de que la atribución administrativa que de estos temas se está pregonando resultaría discutible, pues como ya sabemos el propio concepto de Derecho Administrativo es complejo, sin que exista una única definición cabal sobre el mismo; sin embargo, el carácter de las distintas materias que se pretenden analizar, su clara incidencia en los respectivos derechos públicos así como la condición de sujeto que en ellas van a ostentar las correspondientes Administraciones Estatales, y el carácter funcional que los militares desplazados ostentan, entendemos permite, al menos con un fin prioritariamente metodológico, adoptar la denominación propuesta.

Con idéntica finalidad metodológica y al objeto de clarificar, en lo posible, la exposición, los aspectos administrativos a los que nos venimos refiriendo

intentaremos encuadrarlos en tres grupos, partiendo de la similitud de las diversas materias que encierran. Así comenzaremos con el tratamiento de los asuntos «económico-financieros», para continuar con los aspectos «indemnizatorios» y terminar con los «asistenciales y defunciones».

Por último, y al margen de lo anterior, una cuestión también a tener en cuenta y presente a lo largo de todo este estudio es la relativa al «principio de reciprocidad»; a la hora de fijar las eventuales obligaciones que respecto de nuestros nacionales ha de asumir la nación receptora, habrán de tenerse en cuenta los límites que nuestro Derecho interno impone, toda vez que en virtud del citado principio, tales obligaciones vincularán igualmente a nuestro país en los supuestos en que actúe como nación anfitriona de fuerzas de las otras partes.

Igualmente en toda la materia resulta fundamental tener en cuenta la posible existencia de otros Acuerdos tanto bilaterales como multinacionales suscritos con la otra Parte que podrían regular ya determinados aspectos y que resultarían, lógicamente, de aplicación sin necesidad de incluir en el eventual SOFA esos concretos temas.

Aspectos económico-financieros

Varios van a ser los asuntos a tratar en este apartado, los cuales vamos a intentar que sigan una secuencia coincidente con las diferentes fases que una operación de este tipo suele conllevar. Trataremos cuestiones relativas al paso de fronteras, movimiento de fuerzas, derechos aduaneros, cuestiones financieras, intercambio de moneda e incluso temas medioambientales.

En conjunto, vamos a estudiar materias que por algún autor alemán, como por ejemplo STOBER, se ha denominado con el sobrenombre de derecho administrativo económico (1).

Por ello lo primero a tener en cuenta sería el cumplimiento de formalidades que son necesarias establecer por el Estado receptor relativas a las entradas y salidas de una fuerza o de sus miembros. Dichos miembros

(1) Dicho autor define el Derecho Administrativo Económico como la suma de normas y medidas que regulan las distintas instituciones y la actividad de los órganos administrativos y autoridades administrativas en sus formas de actividad, de seguridad, planeamiento, vigilancia, dirección y fomento de la economía y las relaciones entre los sujetos que actúan en la vida social y económica y la Administración Pública.

deberán estar exentos de la exigencia de pasaporte y visado así como de la cuestión relativa a la inspección de inmigración. También deberán de estar exentos de la reglamentación del Estado receptor en cuanto registro y control de extranjeros, debiendo eso sí, tener en cuenta que no van a adquirir derecho alguno a domicilio o a residencia permanente en los territorios del Estado receptor.

Los miembros de una fuerza, cuando se les solicite, deberán presentar la tarjeta personal de identidad emitida por el Estado de origen y el orden de destino individual o colectivo en el que se certifique la condición del individuo o de la Unidad como miembro o miembros de una fuerza.

En el paso de fronteras, cada Jefe de convoy de la Unidad correspondiente deberá presentar en el puesto de control aduanero un estadillo detallado del personal y una relación, por categorías, de los vehículos, equipos, abastecimientos y materiales transportados.

En el caso de transporte por vía aérea o marítima, cada Jefe de Destacamento deberá presentar al Servicio de Control de los Aeropuertos o Puestos correspondientes, una relación detallada por categorías del personal y del material transportado.

Problema distinto será el planteado en el caso de que un miembro de una fuerza, o inclusive de un elemento civil, deje de estar al servicio del Estado de origen y no sea repatriado, en cuya situación las autoridades del Estado de origen informarán inmediatamente a las autoridades del Estado receptor facilitando todos los datos que puedan requerirse. Convendría también que por las autoridades del Estado de origen se informara a las autoridades del Estado receptor acerca de cualquier miembro que se hubiese ausentado durante un cierto período de tiempo.

Igualmente el SOFA deberá prever el caso de la expulsión del Estado receptor de un miembro de la fuerza o de un elemento civil.

Hay que tener en cuenta que previamente a la entrada de la fuerza en un Estado receptor se deberá llevar a cabo la petición de movimientos y de transportes de las Unidades integrantes de la fuerza, peticiones éstas que deberán ser dirigidas a las Autoridades Nacionales del Estado receptor competentes, normalmente a través del Agregado de Defensa correspondiente, si lo hubiera en el país receptor, o a través de los Organismos Diplomáticos, eso sí con la suficiente antelación.

El Ministerio de Defensa de la Nación Anfitriona se ha de comprometer a hacer lo necesario para poner en marcha las gestiones destinadas a obtener una serie de medios, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- utilización de la red ferroviaria y carreteras para el tránsito sobre su territorio.
- puesta a disposición de lugares de estacionamiento y de alojamientos necesarios.
- utilización de instalaciones aeroportuarias civiles o militares.
- utilización de infraestructura portuaria, tanto civil como militar.

Otro tema a tener en cuenta será el de la validez o no de las licencias o permiso de conducir de los miembros de la fuerza. En este punto sería conveniente observar que el Estado receptor debería aceptar como válido el permiso o licencia de conducir civil o militar emitido por el Estado de origen a los miembros de una fuerza o de un elemento civil, o bien expedir su propia licencia o permiso de conducir a cualquier miembro de una fuerza que posea permiso o licencia de conducir emitido por el Estado de origen, todo ello con el entendimiento de que no se le exigirá nuevo examen para tal licencia ni pago alguno por el permiso concedido.

También sería conveniente en este punto tener en cuenta que para la circulación de tales vehículos podría exigirse que los mismos tuvieran un seguro obligatorio similar al que rige en la legislación vigente española.

En el paso de fronteras y justo en el momento de realizar tal operación las Unidades o Formaciones de una fuerza regularmente constituidas deberán ir uniformadas al igual que sería conveniente que los vehículos de servicio de una fuerza además de llevar su número de matrícula ostentasen una marca distintiva de su nacionalidad.

Aunque el uso de las armas por personal de la fuerza sea cuestión relativa a otro estudio, sí es aconsejable prever el que los miembros de una fuerza puedan poseer y llevar sus armas correspondientes a condición, claro está, de que estén autorizados para hacerlo por sus propios Reglamentos en el país de origen, así como, concretar en lo posible, aquellos supuestos en los que su uso esté permitido.

Como continuación al tema de armamento habrá que tener presente en el SOFA que estamos perfilando todo lo relativo al transporte de municiones y para ello deberemos de tener en cuenta las reglamentaciones aplicables a los transportes de material militar, bien de carácter internacional (países aliados) bien de carácter interno y también a toda la reglamentación rela-

tiva al transporte de materias peligrosas del Estado receptor. Las municiones se almacenarán en los emplazamientos indicados de acuerdo con la reglamentación interna de la Nación Anfitriona o Nación receptora. La custodia de estas municiones deberá atender a las disposiciones adoptadas por la autoridad militar competente del Estado receptor.

Por último y con relación a este tema, señalar tan sólo que la responsabilidad de la seguridad del personal y material incluida la munición, debe de incumbir a los Ejércitos respectivos en aplicación de la reglamentación en vigor en el territorio de la Nación receptora.

Con relación a ciertos aspectos financieros o económicos que debemos de tener en cuenta sería necesario señalar que los miembros de una fuerza o de un elemento civil y las personas de ellos dependientes podrán comprar localmente las mercancías necesarias para su propio consumo y los demás servicios que en cualquier momento puedan serles de utilidad o de necesidad, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado receptor.

Las mercancías que se requieran, de procedencia local para la subsistencia de una fuerza, se adquirirán normalmente a través de las autoridades que adquieran dichas mercancías para las Fuerzas Armadas del Estado receptor, pudiéndose dar el caso de que cuando el Estado receptor indique que dichas adquisiciones puedan tener un efecto adverso para la economía del Estado podrá restringir o prohibir dicha adquisición. En este sentido y en este punto concreto es necesario destacar que ya mediante la realización de «acuerdos técnicos» se llevan a cabo los apoyos logísticos necesarios para las mercancías que se requieran por parte de los miembros de la fuerza. Igualmente y a través de estos «acuerdos técnicos» se realiza lo que se denomina «apoyos logísticos» de la parte anfitriona en el sentido relativo al abastecimiento en víveres, carburantes, alojamientos de la tropa, agua potable, electricidad, reparaciones, uso de talleres, maquinarias pesadas y máquinas grúas, etc.

En el caso de que no haya un acuerdo técnico o específico que recoja tales cuestiones, las leyes del Estado receptor determinarán los derechos y obligaciones derivadas de la ocupación o utilización de edificios, terrenos, instalaciones o servicios.

Las necesidades de una fuerza de emplear mano de obra civil local se satisfarán de la misma manera que las necesidades semejantes del Estado receptor y eso sí, con la asistencia de las autoridades de dicho

Estado mediante los servicios de empleo. Los trabajadores civiles empleados por una fuerza no tendrán nunca la consideración de miembros de tal fuerza o elemento civil.

Con respecto al pago que se pueda realizar por mercancías, alojamientos y servicios facilitados en virtud del SOFA, o inclusive en virtud de acuerdos técnicos habrá de fijarse la forma de contraprestación, siendo el medio normal el pago del valor en moneda y ésta última la de curso legal del Estado receptor.

Con relación a exenciones debemos tener en cuenta que los miembros de una fuerza o componente civil, deberán estar exentos en el Estado receptor de tributación sobre el salario y emolumentos que les pague el Estado que envía las fuerzas o sobre cualquier bien mueble tangible cuya presencia en el Estado receptor se deba únicamente a su presencia temporal. En el caso de que un miembro de una fuerza emprenda en el Estado receptor un trabajo distinto de su empleo como tal miembro, no estará exento de la tributación sobre tal salario.

Con relación al tema aduanero debemos de tener en cuenta que salvo que exista disposición en contrario, los miembros de una fuerza y de un componente civil, así como sus dependientes, estarán sujetos a las leyes y reglamentos aplicados por las autoridades aduaneras del Estado receptor. En particular, dichas autoridades aduaneras tendrán derecho en las condiciones generales exigidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor a investigar o a registrar a los miembros de una fuerza o de un elemento civil y a las personas de ellos dependientes así como a registrar sus equipajes y vehículos y confiscar artículos en conformidad con las referidas legislaciones y normas.

La importación temporal y la reexportación de los vehículos oficiales de una fuerza o elemento civil que circulen por sus propios medios deberán ser autorizados, libres de derechos, previa presentación de un triptico en la forma en que se establezca. Así mismo los vehículos de servicio de una fuerza estarán exentos de cualquier impuesto pagadero con referencia a la utilización de vehículos en las carreteras.

Con respecto al tema de documentación oficial, bajo sello oficial, éstos no estarán sujetos a la inspección de aduanas.

Cualquier fuerza debería de poder importar, libres de derechos, el equipo para la fuerza y las cantidades razonables de provisiones, pertrechos y otras mercancías para la utilización exclusiva de la fuerza, si bien en los

casos en que tal utilización sea hecha para su elemento civil y personas dependientes de los mismos, habrá que estar a la autorización del Estado receptor. Esta importación, libre de derechos, estará sujeta al depósito, en la oficina de aduanas del lugar de entrada, junto con los documentos de aduanas que se acuerden de un certificado en la forma pactada entre el Estado receptor y el Estado de origen.

Cualquier miembro de una fuerza en el momento de su primera llegada para su incorporación al servicio en el Estado receptor, o de cualquiera de sus dependientes, en su primera llegada al país, podrá importar sus efectos personales y su mobiliario, libres de impuesto.

Los miembros de una fuerza o componente civil pueden importar temporalmente, libres de impuestos, sus vehículos privados para su uso personal e inclusive el de sus dependientes, pero sin que exista o se establezca obligación alguna para conceder exención de las tasas a pagar en relación con el uso de las carreteras por los vehículos privados.

Las mercancías que se hayan importado libres de impuestos deberán poder reexportarse libremente con tal de que se presente un certificado facilitado por la oficina de aduanas correspondiente. Así mismo las mercancías compradas en el Estado receptor sólo podrán exportarse de acuerdo con las normas o reglamentaciones en vigor en dicho Estado.

Un punto a tener en cuenta y de bastante trascendencia es el relativo a los combustibles. En este caso y mediante convenios o acuerdos especiales o técnicos, por el Estado receptor se podrán suministrar, libres de todos los impuestos y tasas, los combustibles, aceites y lubricantes para uso en vehículos, aviones y buques oficiales. En estos supuestos son siempre acuerdos técnicos los que solucionan el problema. En el caso del Derecho español se debe de seguir un procedimiento para la aplicación de dicho beneficio fiscal, dicho procedimiento viene recogido en el párrafo c) del apartado 1º del artículo 9 de la Ley de Impuestos Especiales de 28 de diciembre de 1992 en el que *se establece la exención en la fabricación o importación de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación que se destinen a las Fuerzas Armadas de cualquier Estado, distinto de España, que sea parte del Tratado del Atlántico Norte y a las Fuerzas Armadas a que se refiere el artículo 9 de la decisión 90/650/CEE, para uso de dichas fuerzas o del personal civil a su servicio para abastecimiento de sus comedores y cantinas* así como en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de Impuestos Especiales, aprobado por Real Decreto 1165/95, de 7 de julio, que determina que el procedimiento para la aplica-

ción del beneficio fiscal antes descrito se iniciará con la petición al Ministerio de Defensa de la acreditación del cumplimiento de las condiciones fijadas en los respectivos Convenios Internacionales suscritos por España. Una vez obtenida dicha acreditación el beneficiario de la exención solicitará su aplicación de la Subdirección General de Impuestos Especiales del Ministerio de Economía y Hacienda. En la mencionada solicitud, a la que se acompañará la acreditación, se precisará la clase y cantidad de productos que se desea adquirir con exención de acuerdo con las necesidades previstas. Dicha Subdirección General expedirá la autorización de suministro con exención de los impuestos especiales por la cantidad adecuada a las necesidades de consumo justificadas. En el párrafo b) del apartado 3º del mismo artículo 4º, antes citado, se señala que el suministro de estos productos se realizará desde un depósito o almacén fiscal.

Esta remisión al Derecho interno español se ha hecho en base o como justificación al principio de reciprocidad del que ya hicimos mención en uno de los apartados de este estudio.

Hay que tener en cuenta que cuando hablamos de «derechos de aduana» no estamos significando otra cosa que los impuestos de aduana y todos los otros impuestos o tasas a pagar en la importación o exportación según corresponda y el concepto «importación» comprende la retirada de los almacenes de la aduana o de la custodia permanente aduanera con tal de que las mercancías afectadas no se hayan desarrollado, producido o fabricado en el Estado receptor.

Por último, sería de resaltar que todas estas cuestiones referidas a los derechos de aduana se deberán aplicar a las mercancías afectadas, no solamente cuando se importen o exporten del Estado receptor, sino también cuando estén en tránsito por el territorio de una Parte que participe también en el acuerdo internacional, aunque no sea Estado receptor.

Hay que tener presente que las autoridades aduaneras o fiscales del Estado receptor deberán disponer siempre de las condiciones suficientes para requerir que tales situaciones se observen hasta el extremo que juzguen necesario para evitar posibles abusos. Las autoridades de los Estados receptores y de los que envían fuerzas colaborarán mutuamente en la realización de posibles investigaciones y en la realización de las pruebas correspondientes para evitar posibles delitos contra las normas y reglamentaciones de aduana y de carácter fiscal.



Las autoridades de una fuerza prestarán toda la asistencia que puedan para asegurar que se entregan a las autoridades de aduanas o fiscales del Estado receptor los artículos sujetos a confiscación por, o en nombre de, las citadas autoridades.

Una cuestión que debemos encuadrar en los llamados «aspectos económico-financieros» y que está muy presente en toda la legislación actual, tanto a nivel internacional, como a nivel interno, es la relativa a las cuestiones medioambientales. Todos los participantes de las Fuerzas Armadas Españolas en cualquier actividad internacional deberán prestar especial atención respecto a la observancia de las normas ambientales del Estado receptor. Basándonos, igualmente, en el ya tan citado principio de reciprocidad, habrá que tener en cuenta el Derecho interno español para establecer unas normas de carácter medioambiental. En este sentido y en cuanto a España se refiere, hay que tener en cuenta que debemos de tener presente no sólo las normas de la Administración Central, sino también las normas que sobre medio ambiente están dictadas por las distintas Comunidades Autónomas.

Establecemos las normas medioambientales en este apartado puesto que el Derecho del medio ambiente va íntimamente relacionado con lo que hemos llamado «Derecho Económico Administrativo». Objetiva y sistemáticamente no pueden considerarse de forma separada los puntos de vista ecológico y económico-administrativo ya que ninguna realidad repercute tanto en el medio ambiente como la economía. Y, al revés, la economía sólo podrá funcionar si se mantiene el medio ambiente, ya que el rendimiento económico se basa en el aprovechamiento y el aseguramiento de los recursos naturales. El Derecho del medio ambiente lo que proporciona, ciertamente, es la integración del Derecho Administrativo Económico al aportar a éste soluciones ecológicas, aspecto éste, el ecológico, que ha de ser, así, una parte integrante del Derecho Administrativo Económico.

Hay que tener en cuenta que en la mayoría de los Códigos Penales actuales existen hechos delictivos contra el medio ambiente e incluso el Derecho Comunitario Europeo ha introducido la protección del medio ambiente como objetivo de la Unión.

Pues bien, hechas estas observaciones sería necesario que en un SOFA se recogieran unas estrictas medidas sobre las cuestiones del medio ambiente, si bien sería posteriormente y a través de acuerdos técnicos donde se recogieran las verdaderas obligaciones de los Estados en esa materia. Entendemos que como objetivos principales en materia de medio

ambiente debemos de señalar el que sería necesario difundir entre los participantes de la fuerza, en cualquier tipo de actividad internacional, las peculiaridades y las limitaciones de la zona de los ejercicios en lo relativo a las características medioambientales así como establecer las principales medidas de precaución que se deben de tener en cuenta.

Aspectos indemnizatorios (responsabilidad patrimonial de la administración)

En el tema de indemnizaciones hablaremos, en primer lugar, de la cuestión relativa a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Este principio consagrado hoy por nuestro ordenamiento jurídico y de cuya necesidad y racionalidad nadie duda es el fruto de un largo proceso evolutivo.

Los Estados modernos occidentales hicieron suyos los postulados medievales sobre la absoluta irresponsabilidad del monarca o la corona por las actuaciones lesivas para sus súbditos. El aforismo británico «the king can do not wrong» (el rey no puede hacer nada ilícito) tenía validez prácticamente universal y la mantuvo hasta finales del siglo XIX.

Por lo que a España concierne, con la promulgación del vigente Código Civil en 1889, se reguló la materia de la responsabilidad. En efecto, su artículo 1902 vino a establecer la responsabilidad extracontractual de quienes por su actuar negligente (o doloso) perjudicaran a otro: el que por acción u omisión, dice este precepto, *cause daño a otro interviniendo culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado*.

El artículo 1903 del citado Código, por su parte, extendió esta responsabilidad a los daños causados por los actos de aquellas personas de quienes se deba responder. En su conjunto ambos artículos permitían una doble interpretación. Cabría en primer lugar, entender que el Estado respondería de los daños causados por «agentes especiales» (artículo 1903) y de los daños provocados por sus funcionarios como derivados de actos propios (artículo 1902). Pero desde otro punto de vista era posible considerar que la responsabilidad del Estado quedaba limitada a los supuestos de daños ocasionados por sus «agentes especiales», en tanto que los debidos a la acción de sus funcionarios sólo eran imputables a éstos personal y directamente. La jurisprudencia se decantó por la segunda de las soluciones, consagrando así, de hecho, la irresponsabilidad del Estado.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones hizo su entrada en nuestro ordenamiento jurídico de manos de la Ley de Régimen Local de

1950, tras un débil y no culminado esbozo por parte del artículo 41.3 de la Constitución de 1931. Sin embargo, habrían de ser las Leyes de Expropiación Forzosa de 1954 y sobre todo la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, las que en sus artículos 121 y 40, respectivamente, provocaran la quiebra de las viejas ideas configurando una responsabilidad directa y en buena medida objetiva de las personas públicas.

Tal régimen de responsabilidad fue elevado al máximo rango por la Constitución de 1978, en su artículo 106.2. Posteriormente, la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común en sus artículos 139 a 144 regula este sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, estableciéndose posteriormente por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones anticipada ya por el artículo 9.3 de nuestra Ley fundamental que garantiza *«la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos,»* aparece consagrada en su artículo 106.2 a cuyo tenor: *«los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».*

Todo lo dicho hasta ahora viene a significar el Derecho interno en cuanto a la posible responsabilidad patrimonial del Estado, lo que tendremos que tener en cuenta para aplicar en caso de que los daños se produzcan en nuestro territorio y también como orientadores de las posibles soluciones cuando tales daños se produzcan en otro Estado Contratante.

En este punto habría que distinguir un doble supuesto: cuando los daños se produzcan a propiedades públicas utilizadas por las fuerzas intervinientes o bien cuando tales daños lesionen propiedades de terceros particulares.

En el primer caso lo normal es que cada Parte contratante en el SOFA renuncie a cualquier reclamación por daños a cualquiera de sus propiedades utilizadas por sus Ejércitos de Tierra, Mar o Aire, si dichos daños:

1. fueran causados por un miembro o empleado de los servicios armados de la otra Parte durante o en cumplimiento de sus obligaciones reglamentarias.

2. procedan o se ocasionasen por el uso de cualquier vehículo, buque o medio aéreo reconocido por la otra Parte y utilizado por sus servicios armados, con tal de que ese vehículo, buque o medio aéreo causante del daño se está utilizando en conexión con la operación o que el daño se cause a propiedades que se estén utilizando en las mismas condiciones. Así mismo se renuncia a las reclamaciones por salvamento marítimo por una de las Partes Contratantes, con tal que el buque o carguero sea reconocido por una Parte Contratante y se esté utilizando en conexión con la operación por su servicio armado.

En el segundo de los supuestos, es decir, cuando se producen los daños a particulares deberán arbitrarse una serie de mecanismos tendentes a una triple finalidad: reconocimiento efectivo de la existencia del daño, así como su relación de causalidad con la concreta operación y el importe del mismo; determinación del Estado causante del daño y, en su caso, aprobación de las actuaciones anteriormente referidas; y, por último, establecimiento de fórmulas para el pago de dicho daño o en su caso compensación a quien lo haya sufragado. Respecto de la primera cuestión hemos de remitirnos a lo anteriormente dicho en relación al Derecho interno español y así como a la necesidad de introducir principios similares a los que le informan para su aplicación en casos de daños producidos en otro Estado. Lo normal en los SOFA, s. actualmente vigentes es remitir toda la cuestión procedimental a los cauces que el Derecho interno del Estado receptor fije.

Con respecto a la segunda de las cuestiones deben preverse mecanismos para lograr la aceptación por el otro Estado así como para la resolución de posibles controversias en la materia; es frecuente la designación de árbitros para la resolución de dichas cuestiones.

Por último, las fórmulas para determinar el reparto en la indemnización del daño pueden ser muy variadas, dependiendo en gran medida, de que efectivamente se conozca la nacionalidad de las fuerzas causantes de aquéllos.

Aspectos asistenciales y defunciones

Otro de los aspectos a tener en cuenta en el cómputo general de cuestiones de tipo administrativo que deben de obrar en cualquier SOFA que se realice para las Fuerzas Armadas Españolas es el relativo a las cuestiones de carácter asistencial, así como a todo el tema de fallecimientos o de defunciones y demás normas administrativas que regulen la repatriación del cadáver.

Con respecto a los apoyos sanitarios, el personal de la fuerza tendrá acceso a los cuidados médicos necesarios del servicio de sanidad de las Fuerzas Armadas del Estado receptor en las mismas condiciones que el personal de éstas. Los cuidados y consultas proporcionados por los servicios médicos de las Unidades o de guarnición así como las posibles evacuaciones por helicóptero militar deberán de ser, a nuestro entender, de carácter gratuito.

Sin embargo, cuando se deban de efectuar evacuaciones de urgencia por medios de helicópteros sanitarios de carácter civil, las mismas darán lugar al correspondiente tipo de pago o reembolso que se haya estipulado en el acuerdo técnico correspondiente.

Así mismo las hospitalizaciones, las consultas, los exámenes y cuidados médicos en los centros hospitalarios de las Fuerzas Armadas o del Sector Civil darán lugar, también, al correspondiente pago o reembolso por el Estado de las fuerzas intervinientes.

En cuanto al tema de medicamentos, el suministro de los mismos o cualquier artículo de cura podrá ser efectuado por el Estado receptor. El coste de tales medicamentos entregados deberán ser compensado de acuerdo al criterio de pago o reembolso que se haya establecido para tal situación.

Hay que tener en cuenta que en materia de reembolsos por atenciones médicas, el personal de cada uno de los Estados participantes podrá someterse a las reglamentaciones comunitarias europeas establecidas o bien a los posibles convenios bilaterales que puedan existir entre los Estados participantes en las actividades internacionales.

Por último, y en relación al tema de fallecimientos habrá que tener presente que en el caso de fallecimiento de algún miembro de las fuerzas en el Estado receptor, éste será constatado por un médico, legalmente autorizado, que extenderá el correspondiente certificado.

Las Autoridades Judiciales del Estado receptor serán las que tengan competencia para ordenar la realización de la autopsia del difunto, la cual será efectuada por el médico que designe la Autoridad Judicial. En este supuesto se podrá determinar, siempre mediante acuerdo técnico, el que quepa la posibilidad de que a la autopsia del miembro de la fuerza pueda asistir un médico militar, en el caso de que lo hubiera, de la fuerza interviniente, eso sí con permiso de la Autoridad Judicial del Estado receptor.

Las Autoridades Militares del Estado a que pertenezca el difunto podrá disponer del cadáver a partir del momento en que la utilización le sea comunicada por parte del Estado receptor. El traslado del cadáver y la repatriación del mismo se realizará de acuerdo a las normas y reglamentaciones vigentes en el Estado receptor.

En concreto y en cuanto al Derecho interno se refiere, en esta cuestión hay que hacer mención a la reciente Orden Ministerial 79/97, de 18 de abril, por la que se regulan los gastos de entierro y traslado de restos mortales del personal de las Fuerzas Armadas o civiles al servicio de la Administración Militar en determinados supuestos que en su artículo 2º, apartado 2.f) establece que *«se entenderá por fallecimiento en acto de servicio aquél que se produzca con ocasión o como consecuencia de las actividades profesionales propias en un país fuera del territorio nacional en el que se hallare destinado o en comisión de servicio»*. Dicha Orden Ministerial establece también que si *«el fallecimiento ocurre en el extranjero los trámites serán iniciados por la Agregaduría de Defensa correspondiente y seguidos por los Agentes Consulares, sin perjuicio de que por éstos se obtenga el reintegro correspondiente por parte del Ministerio de Defensa. Si el óbito ocurriese durante la participación del fallecido en una misión u operación fuera del territorio nacional, en un país que no contase con Agregaduría de Defensa ni Consulado, los trámites se realizarán por el Jefe de la Unidad en la que se encontrara encuadrado el fallecido»*.

Dicha Orden Ministerial señala también algunos conceptos que serán objeto de cargo a la partida de gastos correspondientes entre los cuales podemos contar con:

- levantamiento de cadáver y autopsia, en su caso.
- todos los conceptos relativos al servicio de funeraria.
- traslado del fallecido o repatriación del cadáver, si el óbito ha ocurrido en país extranjero, bien por vía aérea, terrestre o marítima.
- féretro.
- servicio de tanatorio.
- incineración, en su caso.
- funeral, etc.

Hay que tener en cuenta que lo previsto en esta Orden Ministerial lo será sin perjuicio de lo establecido en la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 4 de febrero de 1994 por la que se regula el procedimiento específico de traslado de personal al servicio de las Fuerzas Armadas fallecidos fuera del territorio nacional.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se han venido exponiendo aquellos aspectos, de naturaleza «administrativa», que sería deseable se incluyeran en un estatuto jurídico aplicable a nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales. Lógicamente la perspectiva puramente teórica de un estudio como el que nos ocupa puede verse en gran medida matizada por diversos condicionantes derivados, de una parte, de la propia génesis que la obtención del propio documento implica y, de otra, de las concretas circunstancias que una misión específica puede conllevar. Así ha de tenerse en cuenta que la realización de un Acuerdo de esta naturaleza, obviamente conlleva la necesaria concurrencia de voluntades por parte de, al menos, dos Estados soberanos, implicando la necesidad de un consenso que, en muchas ocasiones, va a obligar a renuncias por parte de los implicados. De otro lado, resulta evidente que la aplicación de muchas de las cuestiones tratadas sería imposible cuando el ámbito de actuación de las Fuerzas no es un mero ejercicio o maniobra, sino una auténtica situación de conflicto en la que la obtención de determinados resultados puede exigir soluciones distintas.

En definitiva, se trata de destacar la relatividad de un proyecto como el que hemos intentado exponer.

Una segunda conclusión haría referencia a la necesidad de que cualquier posible estatuto jurídico de Fuerzas Españolas en misiones internacionales revista el carácter de acuerdo internacional, en los términos recogidos en la Convención de Viena, requiriendo compleja tramitación tanto diplomática como legislativa para su consecución y por ello implicando un proceso de elaboración, que pudieramos calificar de poco ágil y quizás ineficaz para situaciones que requieren soluciones inmediatas. Ejemplo de ello podría ser el reciente Acuerdo Internacional suscrito entre el Gobierno de la República de Albania y los Gobiernos de las Naciones contribuyentes a la Fuerza Multinacional de Protección relativa al Estatuto de dicha Fuerza, hecho en Roma el 21 de Abril de 1997, cuya aplicación provisional ha sido objeto de publicación el pasado 24 de junio, fecha muy posterior a la de la efectiva incorporación de nuestras Fuerzas en dicho territorio.

Una tercera conclusión sería la insuficiencia de un Tratado de este tipo que, dada su necesaria generalidad, normalmente va a requerir para su correcta aplicación la adopción de acuerdos de menor rango que desarrollen sus distintos aspectos así como, habida cuenta su vertiente estricta-

mente personal, la conclusión de otro documento que regule el estatuto jurídico del eventual Cuartel General que dirija la operación en territorio del Estado receptor.

Por último, destacar la necesidad de buscar una adecuación entre las previsiones del eventual estatuto, objeto de este estudio, y aquellas que integran otros estatutos a los que nuestras Fuerzas Armadas están sometidas en virtud de la pertenencia de nuestro país a diversas Organizaciones Internacionales. Con ello, se intentaría evitar una dispersión de normativas que dificulta una respuesta ágil a los problemas concretos que se plantean y se contribuiría a una deseable homogeneización de contenidos, que los haría más eficaces.