



## UNA APROXIMACIÓN A LA AGENDA INSTITUCIONAL DE LA COMSIÓN DE DEFENSA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOL, 2004-2016.

Javier Jordán<sup>1</sup>

Universidad de Granada

### Resumen:

El artículo estudia el contenido de la agenda de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados entre las VIII y XI Legislaturas. Analiza la distribución de los asuntos tratados, quiénes han sido los protagonistas de la fijación de la agenda, cuáles han sido sus preferencias, y en qué medida han estado presentes en la agenda los asuntos centrales de la política de Defensa española

**Palabras clave:** Política de Defensa, Parlamento, España, Políticas Públicas, Construcción de la agenda.

*Title in English: An introduction to the Defense Committee's agenda in the Spanish Parliament, 2004-2016*

### Abstract:

*The article studies the content of the Defense Committee's agenda between the VIII and XIX term of the Spanish Parliament. The article analyses in particular the following points: the distribution of the topics dealt with, who were the main protagonists in the agenda setting, what were the priorities and to what extent the central issues of the Spanish Defense Policy were discussed.*

**Keywords:** Defense Policy, Parliament, Spain, Public Policies, Agenda setting

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

Email: [jjordan@ugr.es](mailto:jjordan@ugr.es)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55783>



## 1. Introducción

Este artículo tiene por objeto realizar un estudio descriptivo de los contenidos de la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados entre la VIII y la XI Legislaturas (abril de 2004 - mayo de 2016).

La agenda institucional, también denominada agenda política o formal, es diferente de la agenda pública (o sistémica), compuesta por aquellas cuestiones que logran un elevado de grado de visibilidad y de atención ante el público general. En España, por ejemplo, los barómetros mensuales del CIS reflejan el estado de la agenda pública al preguntar por los principales problemas que afectan al país.<sup>2</sup> La agenda institucional, sin embargo, se refiere a aquellos asuntos que los responsables políticos han aceptado formalmente para su seria consideración. Es por tanto la agenda de los gobiernos, de los ministerios y del Parlamento. La agenda institucional también es distinta de la agenda de los medios de comunicación. Las tres agendas: agenda pública, agenda de los medios y agenda institucional interaccionan entre sí y se influyen mutuamente.<sup>3</sup>

La construcción de la agenda es un proceso en el que las demandas de diferentes grupos de la sociedad se transforman en asuntos que rivalizan por la atención de las autoridades públicas.<sup>4</sup> En la mayoría de las comunidades políticas el volumen de asuntos (*issues*) potencialmente públicos excede con mucho la capacidad de las instituciones a la hora de procesarlos. Ello genera una competición permanente por introducir o mantener determinados asuntos en detrimento de otros. El modo como esto se logra, y la proporción de asuntos que finalmente son considerados constituyen el objeto central de este tipo de estudios. El conflicto en torno a la formación de la agenda no se reduce a qué asuntos entran o quedan fuera de la agenda. Incluye también la interpretación de los problemas políticos y las visiones alternativas del mundo que subyacen tras ellos.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, en el proceso de formación de la agenda institucional parlamentaria los diversos partidos políticos compiten procurando enfatizar los asuntos que les benefician y relegar aquellos otros que les perjudican.<sup>6</sup> Este artículo tiene un marcado carácter exploratorio pues se adentra en el control parlamentario de la política de Defensa en España. Aunque existen numerosos trabajos sobre la política de Defensa en España<sup>7</sup>, son muchos menos los dedicados al rol que desempeña el Parlamento en

---

<sup>2</sup> Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto: "La agenda pública en España", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 62, nº 38, (2004), pp. 35-59.

<sup>3</sup> McCombs, Maxwell & Shaw, Donald: "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, (1972), pp. 176-187.

<sup>4</sup> Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith & Ross, Mark Howard: "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, nº 70, (1976), pp. 126-138.

<sup>5</sup> Dery, David: "Agenda Setting and Problem Definition", *Policy Studies*, vol. 21, nº 1, (2000), pp. 37-47.

<sup>6</sup> Green-Pedersen, Christoffer & Mortensen, Peter: "Who sets the agenda and who responds to it in the Danish Parliament? A new model of issue competition and agenda-setting", *European Journal of Political Research*, vol. 49, nº 2, (2009), pp. 257-281.

<sup>7</sup> Marquina, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME; Vilanova, Pere (2001): "La acción exterior", en *Política y gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 591-612; Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM); Martínez, Rafael (2007): *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Colom, Guillem: "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, vol. 16, nº 1, (2016), pp. 1-19; García, Javier Ignacio: "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva", *UNISCI Discussion Papers*, nº. 27 (2011), pp. 101-115; Navajas, Carlos: "El fin del "problema militar": la "modernización" de los ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)", *Ayer*, nº 84, (2011), pp. 51-72; Núñez Villaverde, Jesús A.: "La defensa en España: quiero y no puedo", *Política Exterior*, vol. 27, nº 155 (2013), pp. 148-154; Peña, José Antonio. (2013), "Políticas públicas de defensa", *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, pp. 241-



la política de Defensa española.<sup>8</sup> No resulta sorprendente, pues la función de los parlamentos en las políticas de Defensa es un tema apenas tratado en la literatura científica, también en la internacional. Se tiende a asumir que la influencia parlamentaria en materia de seguridad y defensa es muy reducida.<sup>9</sup> Y en el caso español se trata por tanto de un territorio a cartografiar.

El artículo no se propone explicar en detalle los procesos políticos que dan lugar a la formación de la agenda parlamentaria, lo cual debería ser objeto de investigaciones posteriores que aportasen marcos teóricos para responder a preguntas de investigación de carácter explicativo. Esta primera aproximación al tema se plantea dos preguntas de naturaleza descriptiva: 1) ¿Qué asuntos han logrado la atención de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, y quién ha promovido dicha atención (actuando como *gatekeeper* de tales asuntos?); y 2) ¿En qué medida esos asuntos se corresponden con lo que a partir de la actual Ley Orgánica de Defensa actualmente y de las tres Directivas de Defensa Nacional vigentes durante el periodo estudiado cabría entender como elementos principales de la política de Defensa española?

Para responder a la primera pregunta se han revisado los puntos del orden del día de las sesiones celebradas por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados entre la VIII y la XI Legislaturas (abril de 2004 - mayo de 2016). Para ello se ha elaborado una base de datos compuesta por exactamente 400 puntos del orden del día. El universo completo. A partir de esa información se examina la relevancia numérica de unos asuntos sobre otros, su evolución temporal, en qué asuntos ha tenido mayor protagonismo el Gobierno como *gatekeeper*, y cuáles han sido las preferencias temáticas de los diversos grupos parlamentarios.

Con el fin de responder a la segunda pregunta, el artículo ha tratado de identificar los elementos principales de la política de Defensa tomando como referencia los contenidos de la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de 2005, así como las tres Directivas de Defensa Nacional (DDN) aprobadas durante el periodo cubierto por este estudio. Se han elegido las DDNs como documento base, y no las estrategias de ámbito superior (por ejemplo, las dos estrategias nacionales o los documentos de carácter estratégico de la OTAN y de la Unión Europea) porque, aunque las DDNs se inspiran también en ellos, el sistema de planeamiento de la Defensa en España arranca *de facto* a partir de las Directivas. De lo contrario, tras la aprobación de la última Estrategia de Seguridad Nacional en mayo de 2013 cabría esperado una nueva DDN, mientras que la actual DDN –en el momento de escribir este artículo– continúa siendo la DDN de 2012.

Una vez identificados los elementos principales de la política de Defensa en España el artículo contrasta en qué medida lo que se podrían entender como pilares básicos de la política de Defensa encuentran un reflejo en términos de continuidad y relevancia numérica en la agenda institucional de la Comisión de Defensa.

---

264; Vega, Jorge Mauro: “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº 2, (2015), pp. 35-63.

<sup>8</sup> López Garrido, Diego: “Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la Administración Militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36, (octubre-diciembre 1986), pp. 153-169; Jordán, Javier: “La democratización de la política de defensa en España. Parlamento y ciudadanía ante las cuestiones de defensa”, *Sistema*, nº 170, (2002), pp. 87-106.

<sup>9</sup>Peters, Dirk & Wagner, Wolfgang: “Between Military Efficiency And Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004”, *Parliamentary Affairs*, vol. 64, nº 2, (2011), pp. 175-192.



## **2. Principales elementos de la política de defensa de España**

En este primer epígrafe se exponen los aspectos principales que han vertebrado la política de Defensa española durante el periodo de estudio. Para ello se han tomado como referencia la Ley Orgánica de la Defensa vigente en la actualidad y las Directivas de Defensa Nacional (DDN) de diciembre de 2004 (correspondiente a la VIII Legislatura), diciembre de 2008 (XI Legislatura) y julio de 2012 (X Legislatura). Las dos primeras firmadas por el Presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero, y la tercera por el Presidente popular Mariano Rajoy.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional sustituyó a la Ley Orgánica de 1980 sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada parcialmente en 1984. La nueva ley trató de adaptar la política de Defensa española a los cambios producidos en el entorno estratégico (disolución del bloque soviético en 1989 y respuesta al terrorismo global en 2001) y a las transformaciones experimentadas por las propias Fuerzas Armadas españolas (FAS), en particular su profesionalización y el fin del sistema de reclutamiento obligatorio.

Por su parte, las DDN son los documentos de mayor rango en lo que a la política sectorial de Defensa se refiere. El Ministerio elabora el borrador, que es eventualmente aceptado y sancionado por el Presidente del Gobierno. La DDN pone en marcha el ciclo de planeamiento de la política de Defensa. Su extensión es breve –no suelen superar las quince páginas– y su grado de concreción escaso, tal como cabe esperar en un documento que marca directrices generales. Con anterioridad a las tres estudiadas en este epígrafe se elaboraron las de 1980, 1984, 1986, 1992, 1996 y 2000. El contenido de las DDN de la década de 1980 continúa siendo clasificado.

### ***2.1. Identificación de intereses y objetivos***

Entrando ya en los elementos fundamentales de la política de Defensa en España, la estructura que cabe esperar, en la medida en que subyace un planeamiento estratégico, es la definición de intereses y –a partir de ellos– objetivos en lo relativo a la Defensa española (en el lenguaje de la gestión pública se entenderían como misión, visión y objetivos). Constituyen el inicio desde el que se definen las estrategias a desarrollar, lo que a su vez requiere generar y articular instrumentos y recursos, así como implementar acciones acordes con dichas líneas estratégicas.

Los objetivos generales de la política de Defensa española aparecen enumerados en la Ley Orgánica 5/2005 como finalidades de dicha política: “protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

A partir de lo que se afirma en el texto legal, se puede deducir que los intereses sobre los que se basan esos objetivos son el Estado y la sociedad española, sus instituciones y su sistema político democrático, así como la independencia y la integridad territorial de España. También se entienden como intereses generales la paz y seguridad mundiales, en la medida en que el entorno exterior afecta a los intereses nacionales. Llama la atención, sin embargo, que pese a mencionarse en la ley la proyección exterior de España, a la que contribuyen las misiones internacionales de las FAS, no se identifique como interés ni como objetivo la influencia de nuestro país en un mundo crecientemente globalizado, así como la internacionalización de la sociedad española –en especial de su sector económico– como potenciador de su prosperidad. Dos aspectos que sí han sido señalados posteriormente en la



Estrategia de Acción Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de 2014.

Por su parte, las DDN de 2004 y 2012 no detallan de manera específica los intereses a proteger. La DDN 2008 sí enumera como *intereses esenciales* la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional, la libertad, la vida y la prosperidad de los ciudadanos. Además de los elementos formales de rigor (introducción/antecedentes, objeto y disposición final), cada uno de esos documentos comienza con una puesta en situación del entorno de la seguridad mundial, destacando riesgos y amenazas que afectan a los intereses españoles (es de suponer que asumiendo los explicitados en la Ley Orgánica vigente sobre Defensa Nacional). A continuación, presentan el marco de actuación y los principios que guían la seguridad y defensa de España; y, seguidamente, ofrecen líneas generales de actuación y las directrices de la política de Defensa para el periodo en que estén en vigor. La tabla I refleja de manera esquemática los puntos centrales de cada uno de esos apartados en las tres DDN aprobadas durante el periodo de estudio de este artículo.

## 2.2. *Grandes líneas estratégicas de actuación*

Pasando ya a las líneas estratégicas de actuación, las tablas I y II permiten apreciar las similitudes que con carácter general han existido entre las tres DDN, al margen del color político del Gobierno. Este hecho resulta congruente con el realismo estructural, que sostiene que las presiones sistémicas condicionan el comportamiento internacional de los Estados.<sup>10</sup> Lo cual no significa sin embargo, que los gobiernos reaccionen de manera uniforme a los inputs externos; por ello, la corriente realista neoclásica señala que los factores políticos de índole interno actúan como variables intervinientes de las presiones sistémicas<sup>11</sup>. De hecho, aunque a lo largo de casi cuarenta años de democracia han existido grandes líneas de acuerdo entre los principales partidos políticos, tampoco han sido infrecuentes las desavenencias y las faltas de consenso, siendo dos de las más destacadas todo lo relativo al ingreso de España en la OTAN en la década de 1980 o la guerra de Irak en 2003.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Waltz, Kenneth N. (2010): *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press Inc.

<sup>11</sup> Rose, Gideon: "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol. 51, nº 1, (1998), pp. 144-172.

<sup>12</sup> Muñoz-Alonso, Alejandro: "La Defensa, política de Estado", *Arbor*, 184 (A2), (2008), pp. 17-29; García, Javier Ignacio: "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva", *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (2011), pp. 101-115.



**Tabla 1. Contenido esquematizado de las Directivas de Defensa Nacional 2004, 2008, 2012. Escenarios estratégicos, marcos y líneas generales de actuación de la política de Defensa de España (\*)**

Directiva	Escenario estratégico	Marco de la política de Defensa de España	Líneas generales de actuación
DDN 2004	Terrorismo global  Primera Estrategia de Seguridad de la UE  Transformación de la OTAN	Política Europea de Seguridad y Defensa  Compromiso con la OTAN  Interés especial en el Mediterráneo  Iberoamérica, área preferente	FAS elemento relevante de la acción exterior  Transformación de las FAS Asumir compromisos con socios y aliados  Multilateralismo  Participación activa del Parlamento en la política de Defensa
DDN 2008	Terrorismo global Crimen organizado Proliferación armas de destrucción masiva Estado fallidos Consecuencias conflictos regionales Competición por recursos Cambio climático Grandes siniestros Amenazas en el ciberespacio	Naciones Unidas Política Común de Seguridad y Defensa Europea OTAN Seguridad y estabilidad en el Mediterráneo Relación especial con Iberoamérica Estabilización y pacificación de África Subsahariana y Asia Pacífico	Actuación única, sistémica e integradora del Estado en materia de seguridad y defensa Multilateralismo Obtención de respaldo social y parlamentario Asumir compromisos con socios y aliados Transformación de las FAS
DDN 2012	Combinación conflictos convencionales y asimétricos  Amenazas en el ciberespacio  Proliferación armas de destrucción masiva  Tráfico de personas  Movimientos radicales  Piratería  Amenazas espacio aéreo y espacio exterior	OTAN  Política Común de Seguridad y Defensa Europea  Mediterráneo, Oriente Medio y Sahel  Golfo de Guinea  Iberoamérica	Mantener unas capacidades de defensa fuertes a pesar, y adaptándose a los condicionamientos, de la crisis económica  Disuasión ante amenazas no compartidas  Implementación integral de una Estrategia de Seguridad Nacional  Mantener nivel de disuasión creíble, también frente a amenazas no compartidas  Transformación de las FAS  Comunicación estratégica y fomento de la cultura de defensa

(\*) Los tres apartados no aparecen reflejados como tales en las tres DDNs. En la DDN 2012 no existe cuyo título haga referencia al marco de actuación, sino uno de objetivos que tampoco aparece explícitamente en las dos DDNs anteriores.

Fuente: Elaboración propia.



En el plano internacional la política de Defensa española, se desarrolla en el marco de –y aspira a potenciar– la Política Común de Seguridad y Defensa europea. También asume como pilares fundamentales la Alianza Atlántica, el vínculo transatlántico, la relación especial con Estados Unidos como única superpotencia, la seguridad en el Mediterráneo, las relaciones particulares con Iberoamérica, y –en las últimas dos Directivas– un especial énfasis en África Subsahariana. Las tres DDN coinciden además en la importancia de desarrollar esas líneas de actuación respetando la legalidad internacional y en clave multilateral, es decir en coalición con otros socios y aliados, sumando el máximo de apoyos. Es de resaltar que las DDNs de la etapa socialista dan prioridad a la Política Común de Seguridad y Defensa Europea sobre la OTAN, y al revés en la etapa del gobierno Popular.

**Tabla 2. Contenido esquematizado de las Directivas de Defensa Nacional 2004, 2008, 2012. Directrices de la política de Defensa de España**

Directiva	Directrices
DDN 2004	<p><i>Ámbito internacional:</i> Impulsar Política Común de Seguridad y Defensa Europea Participar iniciativas OTAN Potenciar relaciones UE-OTAN Incrementar seguridad en el Mediterráneo Relación con Estados Unidos Relación con Iberoamérica Diplomacia de defensa para fomentar confianza con Fuerzas Armadas de áreas de interés estratégico</p> <p><i>Ámbito nacional:</i> Elaborar nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional Reestructurar Estado Mayor de la Defensa (EMAD) Crear Fuerza Conjunta de Reacción Rápida Transformación de las FAS (9 directrices específicas) Cooperación de Defensa con otros organismos (4 directrices)</p>
DDN 2008	<p><i>Ámbito internacional:</i> Contribución misiones ONU Impulsar Política Común de Seguridad y Defensa Europea Apoyar transformación OTAN Incrementar seguridad en el Mediterráneo Relación con Estados Unidos Relación con Iberoamérica Estabilización África Subsahariana, Asia-Pacífico y en especial Afganistán Esfuerzos a favor de desarme y control de armamentos</p> <p><i>Ámbito nacional:</i> Elaborar Estrategia de Seguridad Nacional Informar al Parlamento Impulsar Consejo de Defensa Nacional Promover cultura de seguridad y defensa Modernización sistema nacional de gestión de crisis Apoyo FAS a otras instituciones del Estado y a Protección Civil Coordinación comunidad de inteligencia Transformación de las FAS Mantener esfuerzo presupuestario</p>



DDN 2012	<p><i>Ámbito internacional:</i> Participar en iniciativas OTAN Impulsar Política Común de Seguridad y Defensa Europea Reforzar relación bilateral con países de interés estratégico para España</p> <p><i>Ámbito nacional:</i> Racionalizar estructuras de seguridad nacional mediante nueva Estrategia de Seguridad Nacional y Revisión Estratégica de la Defensa Priorización de capacidades y cometidos de las FAS adaptándose a la situación estratégica Replanteamiento estructura y procedimientos FAS para potenciar eficacia adaptándose a las limitaciones económicas Impulso de la industria de defensa</p>
-------------	---

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito interno las líneas de acción estratégica pasan por dotar a las FAS de la estructura y capacidades necesarias para llevar a cabo las misiones encomendadas, lo que a su vez entraña un esfuerzo de adaptación a los cambios operados en el escenario estratégico, proceso denominado Transformación de la Defensa.<sup>13</sup> Otro de los aspectos destacados de esta línea ha sido la potenciación de la actuación conjunta, reforzando las competencias del JEMAD sobre los tres ejércitos.

También destaca como línea estratégica la reestructuración de la arquitectura legal e institucional de la seguridad y defensa en España mediante la aprobación de la Ley Orgánica 5/2005, la redacción de la primera Estrategia España de Seguridad, su sustitución menos de dos años después y, ya al final de la Legislatura de mayoría Popular, la aprobación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Por último, se ha tratado de fomentar la participación del Parlamento, así como de lograr el compromiso y la aceptación de la ciudadanía con la política de Defensa, a través de lo que se ha dado en llamar la cultura de defensa.<sup>14</sup>

### *2.3. Instrumentos, misiones y generación de capacidades*

El siguiente aspecto fundamental de la política de Defensa son los instrumentos con los que implementar las estrategias y alcanzar los objetivos. El Título II de la Ley Orgánica 5/2005 detalla la organización de la Defensa Nacional. Tras establecer los roles y relaciones jerárquicas correspondientes a la Corona, las Cortes Generales y el Presidente del Gobierno, la Ley atribuye el principal protagonismo al Ministerio de Defensa e, integradas en él, a las Fuerzas Armadas. Estas a su vez se organizan en dos estructuras. La estructura orgánica para preparación de la fuerza, responsabilidad de cada uno de los tres ejércitos (Tierra, Armada y Aire), y la estructura operativa para su empleo en misiones.

De acuerdo con las directrices marcadas por las DDN el jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) ha pasado a concentrar el mando operativo de los ejércitos. El Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, sobre la organización básica de las Fuerzas Armadas, reforzó la figura del JEMAD, pasando los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos a ser únicamente mandos orgánicos. De este modo, las funciones operativas permanentes (como, por ejemplo, la vigilancia del espacio aéreo y naval, la Unidad Militar de Emergencias o el

<sup>13</sup> Colom, Guillem: "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, vol. 16, nº 1, (2016), pp. 1-19.

<sup>14</sup> Moréu, Fernando: "Evolución de la cultura de defensa durante la última década", *Arbor*, vol. 190, nº 765, pp. 1-15.



mando de Ciberdefensa) se encuentran actualmente subordinadas al Mando de Operaciones, dependiente a su vez orgánicamente del JEMAD.

El siguiente elemento clave es la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales, que permiten generar las capacidades necesarias para cumplir las misiones. El planeamiento de capacidades experimentó una reformulación al poco de comenzar el periodo de nuestro estudio con la Orden Ministerial número 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. La adopción de este modelo era una recomendación de la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, así como una necesidad imperiosa derivada de los cambios del entorno estratégico.<sup>15</sup>

En teoría, el proceso de planeamiento se desarrolla durante un ciclo de cuatro años de duración (ejecución en los dos primeros años y revisión en los dos siguientes). Se estructura en torno a la Directiva de Defensa Nacional, que establece los objetivos específicos de la Política de Defensa –sobre la base de los objetivos generales fijados por la Ley Orgánica 5/2005. Le sigue el planeamiento militar, cuyos resultados son el Concepto de Estrategia Militar, un documento que establece la contribución de las Fuerzas Armadas a los objetivos de la política de Defensa, y el Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares, que señala las necesidades a cubrir en materia de capacidades, la prioridad entre ellas, sus requisitos operativos y el nivel de alistamiento. Con el fin de potenciar la acción conjunta, ambos documentos son presentados por el JEMAD al ministro de Defensa. Al servicio del Objetivo de Capacidades Militares, están los otros tres planeamientos: de recursos financieros, humanos y militares.

La disponibilidad financiera –que se ha visto seriamente afectada por la crisis económica– condiciona la planificación de recursos humanos y materiales. En lo relativo a los recursos humanos, además del proceso de planeamiento, conviene señalar que durante el periodo de nuestro estudio el soporte legal lo proporcionaron la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que supuso la suspensión del servicio militar obligatorio. La Ley 32/2002, de 5 de julio que modificó la anterior permitiendo el ingreso de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas. Y, finalmente, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. Como veremos la cuestión de los recursos humanos ha sido uno de los temas más tratados en la Comisión de Defensa del Congreso.

Por su parte, la planificación de recursos materiales –además de planificar a largo y medio plazo y de plantear necesidades presupuestarias–, presta atención a la preparación de la industria de Defensa española para que asuma los programas de armamento solicitados desde el Ministerio. La DDN 2012 marcó como directriz específica el “impulso de la industria nacional del sector [de Defensa], suministrador idóneo de las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas”.

Siguiendo con el análisis de los elementos clave de la política de Defensa, otro aspecto fundamental son las misiones desempeñadas por las Fuerzas Armadas, que se orientan a alcanzar los objetivos de dicha política. El Título III de la Ley Orgánica 5/2005 diferencia seis tipos de misiones: 1) la misión clásica de defensa, concretada en la vigilancia de los espacios marítimo y aéreo, y en la garantía de la independencia y soberanía de España, de su población y de sus intereses; 2) la colaboración en las operaciones internacionales de paz; 3) el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a los responsables de los servicios de rescate en tierra, mar o aire; 4) una muy específica

---

<sup>15</sup> Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).



relacionada con el control del espacio aéreo, que consiste en la respuesta militar a agresiones terroristas que utilicen aeronaves (para evitar un nuevo 11-S); 5) la colaboración con las Administraciones públicas para atender situaciones de grave riesgo o catástrofe (especialidad de la Unidad Militar de Emergencias); y, finalmente, 6) la participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad de los españoles en el extranjero (por ejemplo su repatriación de un país en situación de crisis o conflicto). Todas estas aparecen con mayor o menor grado de detalle y desarrollo en las Directivas de Defensa Nacional promulgadas durante el periodo de nuestro estudio, así como en la última Estrategia de Seguridad Nacional.

**Tabla 3. Elementos clave de la Política de Defensa española por parte de los Gobiernos durante las VIII, IX y X Legislaturas**

Elemento clave	Concreción
Definición de intereses e identificación de riesgos y amenazas contra ellos	Enumeración explícita en la Ley Orgánica 5/2005 y DDN 2008. Referencia genérica a ellos en DDN 2004 y 2012.
Objetivos y líneas estratégicas	<i>Ámbito internacional:</i> Compromiso con la Política Común de Seguridad y Defensa europea, con OTAN, y relación bilateral con Estados Unidos. Especial atención al Mediterráneo, Iberoamérica, y en los últimos años a África Subsahariana. Multilateralismo y respeto de la legalidad internacional <i>Ámbito nacional:</i> Transformación de las FAS y potenciación de la actuación conjunta Reestructuración arquitectura legal e institucional de la Defensa y Seguridad nacionales Promoción cultura de Defensa
Instrumentos para su consecución	Ministerio de Defensa Fuerzas Armadas: fortalecimiento del JEMAD, preparación de la fuerza por cada uno de los tres Ejércitos
Misiones de las FAS de acuerdo con las líneas estratégicas	Las establecidas en la Ley Orgánica 5/2005, con especial relevancia: misiones permanentes, misiones en el exterior y colaboración con Administración en situaciones de catástrofe interior
Recursos humanos, materiales y financieros para la generación y sostenimiento de capacidades de las FAS	Política de personal Régimen disciplinario Presupuestos de Defensa Industria de Defensa

Fuente: Elaboración propia.



La Ley Orgánica 5/2015 estableció además en su artículo 17 que las operaciones militares en el exterior que no estuvieran directamente relacionadas con la defensa de España o el interés nacional debían recibir la autorización del Congreso de los Diputados, previa consulta del Gobierno. Es de suponer que se trata de una obligación derivada de la controversia social y política que generó el apoyo del Gobierno de José María Aznar a la intervención estadounidense en Irak, en 2003, y la posterior misión humanitaria y de estabilización de las Fuerzas Armadas españolas en aquel país.

La tabla 3 ofrece, a modo de resumen, un elenco de los aspectos clave de la política de Defensa española durante el periodo de nuestro estudio. Coinciden en buena medida con los temas que otros autores recomiendan como asuntos vertebradores del debate parlamentario.<sup>16</sup> A saber: grandes líneas de la política de Seguridad y Defensa que cristalizan en la DDN; realización y objetivos de la profesionalización y modernización de las FAS; proceso de planeamiento y adquisición de capacidades como elemento fundamental del proceso de Transformación; principales programas de armamento que inciden sobre las capacidades de las FAS y la base tecnológica e industrial de la Defensa; y seguimiento continuado del presupuesto de Defensa y de su gestión.

Una vez identificados los aspectos fundamentales de la política de Defensa española, contamos con la perspectiva necesaria para analizar la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.

### **3. Análisis de la agenda institucional de la Comisión de Defensa**

Como se ha señalado al inicio, el material empírico sobre el que se apoya este análisis consiste en los puntos del orden del día recogidos en los Diarios de Sesiones de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, durante el periodo comprendido entre la VIII y la XI Legislaturas, (abril de 2004 - mayo de 2016). Suman en total 128 sesiones y 400 puntos del orden del día, incluyendo también las sesiones dedicadas al funcionamiento interno de la Comisión (por ejemplo, constitución al inicio de cada Legislatura o solicitud de prórroga de los trabajos de una subcomisión). Este elenco de asuntos no incluye toda la actividad parlamentaria relativa a Defensa. Si ese fuera el objeto del artículo, habría que sumar los puntos del orden del día del Pleno y, sobre todo, los miles de preguntas escritas al Gobierno por parte de los Diputados en cada Legislatura. En este trabajo nos centramos en exclusiva en la agenda institucional de la Comisión de Defensa por ser el órgano de trabajo colectivo y deliberativo especializado en esta política pública.

#### **3.1. Composición de la agenda: temas principales y construcción de la agenda**

La tabla 4 detalla los principales asuntos que han dado forma a la agenda institucional de las Comisiones de Defensa durante las cuatro legislaturas analizadas. También desglosa las subcategorías de cada uno de esos asuntos, e indica su frecuencia absoluta.

---

<sup>16</sup> Marsal i Muntalà, Jordi: “La Seguridad y la Defensa en la España del siglo XXI: Diez reflexiones”, *Arbor*, nº 184 (A2), (2008), pp. 5-15.

**Tabla 4. Asuntos de la agenda institucional de la Comisión de Defensa durante las Legislaturas VIII, IX, X y XI**

Asunto principal	Frecuencia absoluta	Subcategorías	Frecuencia absoluta
Política de personal	73	Derechos y deberes laborales	28
		Carrera militar	25
		Régimen disciplinario	10
		Sistema de enseñanza militar	5
		Reserva voluntaria	3
		Informe del Subsecretario de Defensa sobre política de personal en general	1
Misiones FAS en el exterior	64	Informe o solicitud de autorización sobre inicio-cambio-prórroga despliegue en el extranjero	24
		Informe de desarrollo de la misión	18
		Informe sobre ataques sufridos	10
		Informe sobre accidentes/ riesgos laborales en el desarrollo de la misión	9
		Petición de retirada del contingente militar	2
		Evaluación de la misión	1
Asuntos ámbito local	61	Espacios relacionados con Defensa	44
		Cuestiones varias ámbito local	14
		Cuestiones relacionadas con contratos laborales en el ámbito local	3
Presupuestos de Defensa	47	Aprobación anual de los presupuestos	44
		Gestión de los presupuestos	3
Industria de Defensa	44	Comercio exterior en materia de Defensa	27
		Programas especiales de armamento	5
		Cuestiones que afectan al ámbito local	4
		Informe sobre situación industria de Defensa	3
		Gestión pública e industria de Defensa	2
		Desarme/limitación de armamentos	2
		Accidentes en industria de Defensa	1
		Informe al inicio de la Legislatura o del mandato de un nuevo ministro	13
		Alianza Atlántica	10
		Política Común de Seguridad y Defensa europea	4
		Relaciones bilaterales en materia de Defensa	4
		Informe sobre Directiva de Defensa Nacional	3

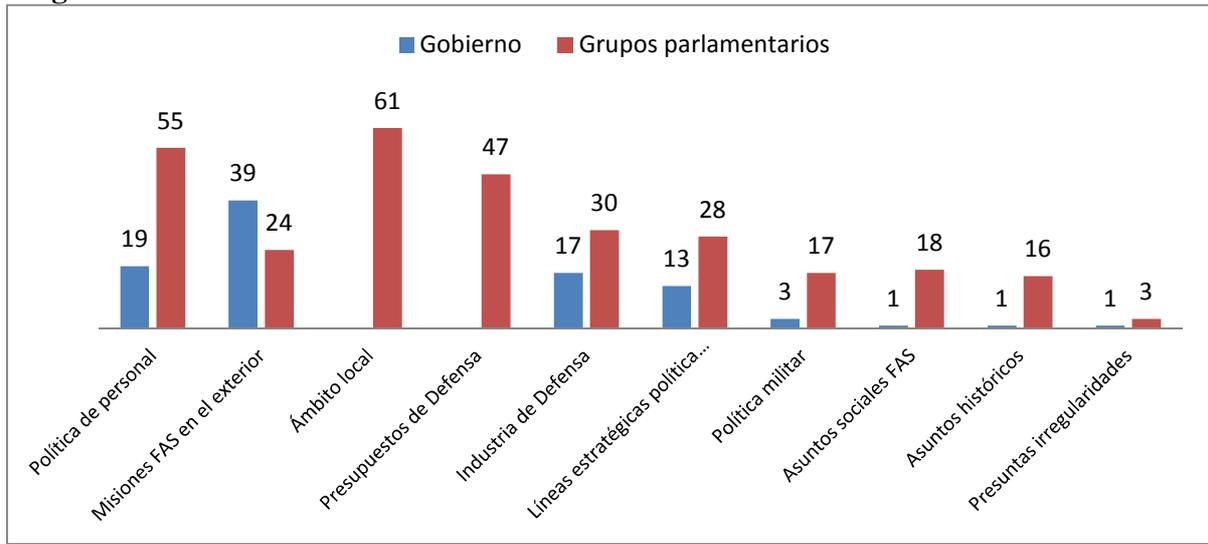


Líneas de acción estratégica de la política de Defensa	42	Promoción de la cultura de Defensa	2
		Riesgos y amenazas	2
		Informe sobre el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad	1
		Informe general sobre compromisos internacionales en materia de Defensa	1
		Informe sobre las líneas generales de la política de Defensa una vez iniciada la Legislatura	1
		Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional	1
		Desmilitarización de Canarias	1
Política militar	19	Adquisiciones y modernización FAS	9
		Estructura FAS	5
		Sanidad militar	5
Asuntos sociales de las FAS	19	Política de igualdad	6
		Acoso laboral	5
		Incidentes relacionados con salud en instalaciones militares	2
		Escolarización hijos de militares	2
		Calidad ambiental	1
		Prevención de riesgos laborales	1
		Política de integración	1
Asuntos históricos	16	Centenarios o conmemoraciones	7
		Símbolos dictadura franquista	3
		Veteranos Sáhara	3
		Servicio militar obligatorio	2
		Unión Militar Democrática	1
Presuntas irregularidades en el desempeño de función pública	4	Director del CNI	2
		Declaraciones políticas de un miembros de las FAS	1
		Presunto conflicto de intereses de un miembro de las FAS	1

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, el gráfico 1 nos muestra quién ha introducido los principales asuntos. En la gráfica el Gobierno se entiende en sentido amplio: tanto los puntos del orden del día propuestos formalmente por el Gobierno, como –la mayoría de las veces– a propuesta del ministro de Defensa.

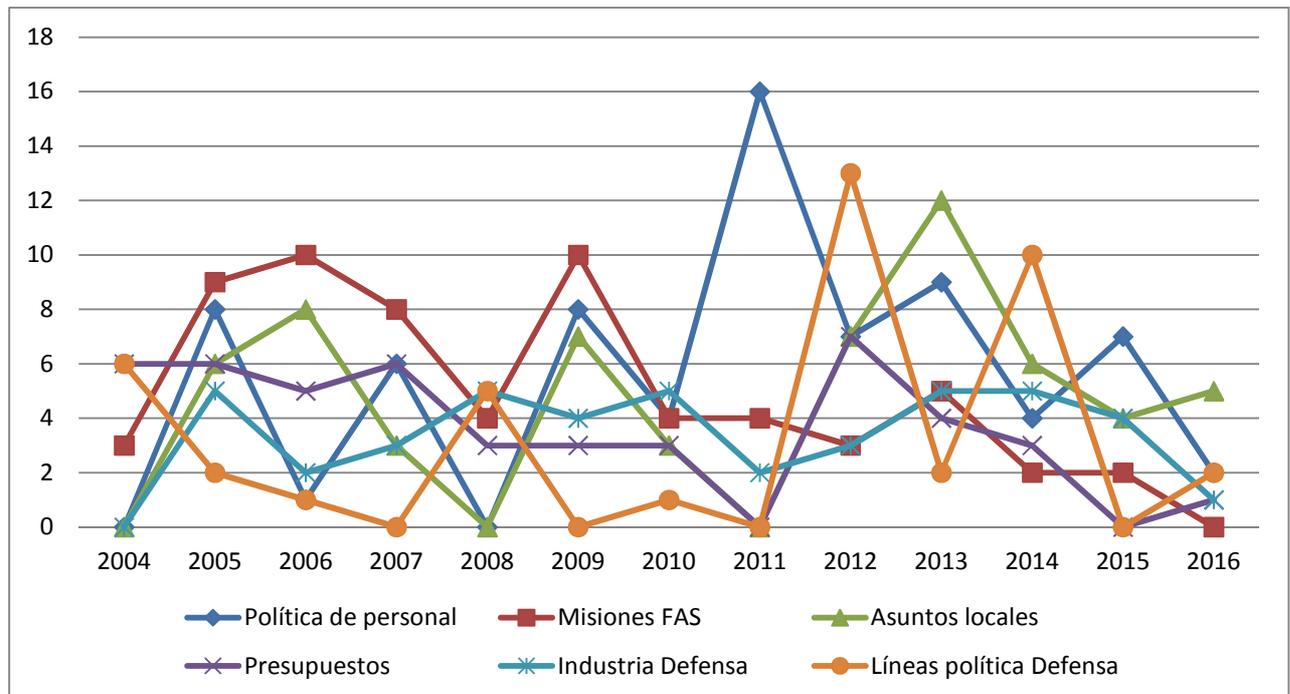
**Gráfico 1. Distribución de principales asuntos tratados y responsable de su inclusión en la agenda**



Fuente: Elaboración propia.

Sólo hay un caso donde la petición haya procedido simultáneamente del ministro de Defensa y de un grupo parlamentario: la comparecencia del ministro de Defensa, José Antonio Alonso, al poco de tomar posesión de su cargo a mitad de la VIII Legislatura, para explicar las líneas generales de su departamento a petición propia y del Grupo Izquierda Unida–Iniciativa per Catalunya Verds, el 9 de mayo de 2006. En las otras muchas comparecencias del ministro de Defensa, las peticiones tanto propias como de grupos parlamentarios se han distinguido como puntos del orden del día diferentes, y así han sido recogidos en la base de datos.

**Gráfico 2. Distribución temporal de los seis asuntos más tratados en la agenda institucional de la Comisión de Defensa**



Fuente: Elaboración propia.



Los datos mostrados en la tabla 3 y los gráficos 1 y 2 son reveladores al ponerse en relación con los elementos principales de la política de Defensa española, estudiados en el epígrafe anterior. Su análisis nos muestra lo siguiente:

- El asunto que ha acaparado mayor atención ha sido ‘Política de personal’, en particular las subcategorías ‘Derechos y deberes de los militares’ y ‘Carrera militar’. Se explica en parte por los debates mantenidos en torno a la Ley de Carrera Militar, de 19 de noviembre de 2007, y muy especialmente a la aprobación de la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, de 27 de julio de 2011. Por tanto, aunque la iniciativa de los grupos parlamentarios ha sido más de dos veces superior a la del Gobierno a la hora de introducir este punto en la agenda institucional, en cierto modo su atención ha sido reactiva, derivada de la iniciativa legislativa del propio Gobierno.
- El segundo asunto en orden de frecuencia es el relativo a las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior. En este caso, la iniciativa ha recaído mayoritariamente en el Gobierno, motivado en muchos casos por la solicitud de permiso al Parlamento en el inicio, cambios en el volumen o naturaleza del contingente, o prórroga del mismo, según lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional. Dicha ley también prevé un informe anual del Gobierno sobre el desarrollo de las misiones (punto que aparece en la segunda subcategoría). Otro motivo que suscita la iniciativa del Gobierno son los accidentes o ataques sufridos por las fuerzas españolas en los teatros de operaciones (especialmente en Afganistán). Por tanto, aquí también nos encontramos con una actitud reactiva de la Comisión a la hora de supervisar este aspecto clave de la política pública de Defensa.
- El siguiente asunto se refiere a las cuestiones de carácter local. En este punto la iniciativa recae plenamente en los grupos parlamentarios y la subcategoría más frecuente son los ‘Espacios relacionados con Defensa’. Se trata en la mayor parte de los casos de la cesión de cuarteles para su empleo civil. Es un asunto que, a tenor de lo visto el epígrafe precedente, dista mucho de ser uno de los puntos nucleares de la política de Defensa española. Es de suponer que los inputs proceden del ámbito local y que los grupos parlamentarios hacen de correa de transmisión de esas demandas, al tiempo que tratan de obtener réditos políticos de tal función.
- Los presupuestos de defensa son el cuarto asunto por orden de frecuencia. La iniciativa también surge en exclusiva de los grupos parlamentarios. Su elevado número se debe en parte a las solicitudes de comparecencias de altos cargos, especialmente las planteadas por el Grupo Parlamentario Popular, que además de las comparecencias del Secretario de Estado de Defensa, del Subsecretario y del JEMAD, requería las de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos. Cabe también destacar que la inclusión de este punto se encuentra estrechamente asociada a la aprobación anual de los presupuestos generales del Estado. Fuera de esta subcategoría, nuestra base de datos sólo registra tres ocasiones donde la subcategoría ‘Gestión de los presupuestos’ ingresó en la agenda a lo largo de todo el periodo estudiado. Por tanto, a pesar de su elevada frecuencia, en términos globales no parece que el control parlamentario de la gestión del presupuesto sea un asunto habitual en la Comisión de Defensa.
- El asunto principal ‘Industria de Defensa’ también ocupa un lugar señalado en la agenda institucional. La subcategoría que recibe más atención es el comercio exterior de armamento (27 ocasiones), tanto por iniciativa del Gobierno (13 de esas 27), como de los grupos parlamentarios. El comercio exterior es importante tanto para la viabilidad de este sector económico y estratégico, como por la relevancia de España en este sentido. Según la SIPRI Arms Transfers Database, España fue el séptimo exportador mundial de armamento entre los años 2004-2015. En el resto de subcategorías del asunto principal



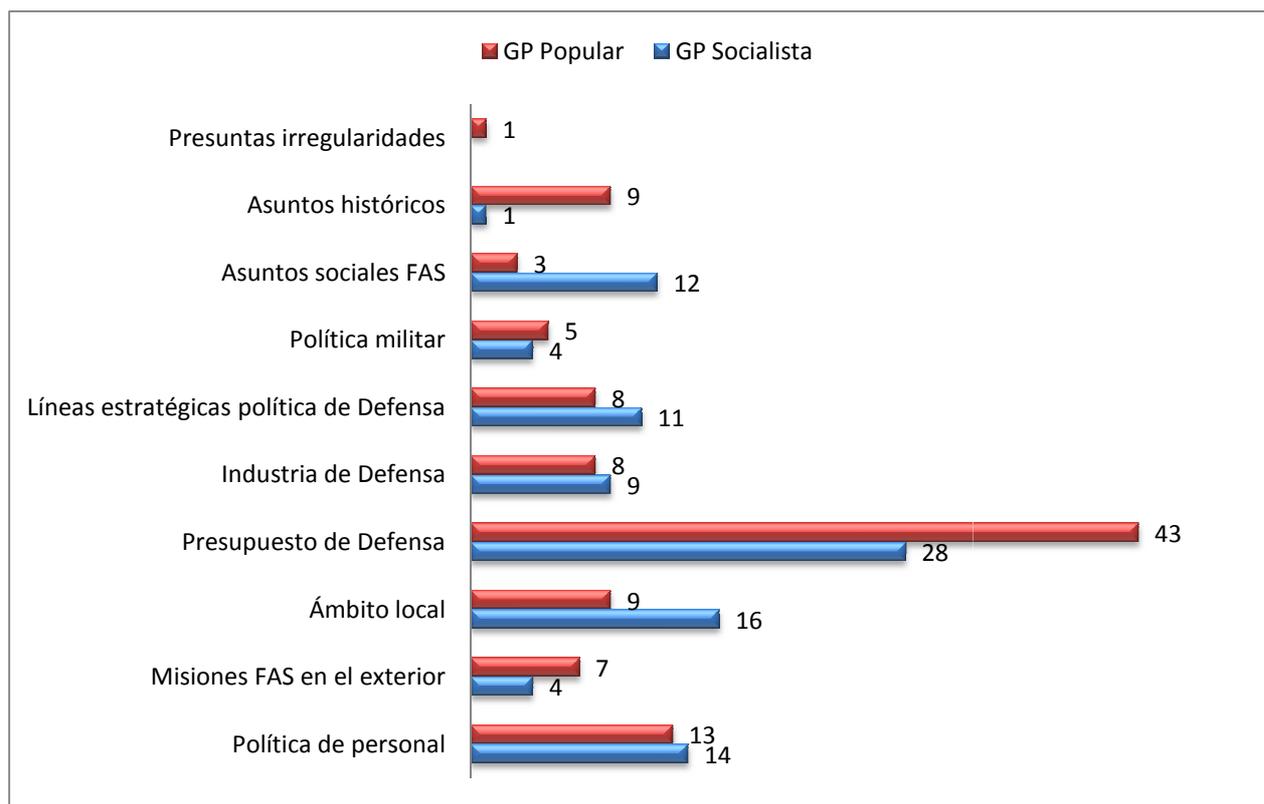
‘Industria de Defensa’ la frecuencia se encuentra distribuida con números menores. Llama la atención la escasa relevancia de uno de los principales asuntos de la agenda del ministerio de Defensa desde que se inició la crisis económica, como es el modo de afrontar los pagos comprometidos con los Programas Especiales de Armamento. No obstante, es cierto que se trata de una cuestión transversal que también aparece mencionada en los asuntos principales ‘Presupuestos de Defensa’ y ‘Política militar’ (subcategoría ‘Adquisiciones y modernización de las FAS’).

- En sexto lugar, pero aun así uno de los principales asuntos tratados, se encuentran las cuestiones relacionadas con las líneas estratégicas de la política de Defensa. El Gobierno mantiene cierta iniciativa con las comparecencias de rigor de los diversos ministros y otros altos cargos al inicio de cada legislatura, o mandato para exponer las líneas generales de su departamento (aunque en la mayoría de los casos la solicitud de su comparecencia proviene de los grupos parlamentarios). Se trata de las sesiones más ricas a la hora de conocer las posturas del Gobierno y de los diversos grupos parlamentarios. Las siguientes subcategorías se distribuyen con frecuencias menores. Teniendo en cuenta que el análisis cubre un espacio superior a la década, llama la atención que este tipo de asuntos, que podemos entender como aspectos centrales de la política pública de Defensa se encuentren tan escasamente presentes como puntos únicos de la agenda institucional de la Comisión. También es reseñable la enorme variabilidad con que este tipo de asuntos aparecen en la agenda institucional (ver gráfico 2), con dos picos en los años 2012 y 2014, y varios años (2007, 2009, 2011 y 2015) en los que el asunto permaneció ausente como punto específico de la agenda. Los asuntos tratados en los años de mayor frecuencia (2012 y 2014) no tienen un carácter particularmente excepcional. Lo extraño no es tanto que en ambas anualidades se prestase mayor atención a este asunto principal, sino la ausencia de esta durante el resto de años.
- Los siguientes puntos de la agenda tienen una frecuencia sensiblemente menor comparados con los que se acaban de comentar. Igual número de veces son tratados los asuntos relativos a política militar y cuestiones sociales de las FAS. La política militar es un asunto de enorme calado dentro de la política de Defensa y en el periodo que cubre nuestro estudio la estructura de las FAS ha experimentado cambios sustanciales –tal como se ha señalado en el epígrafe anterior. Es por tanto llamativa su reducida presencia como punto del orden del día de la agenda institucional.

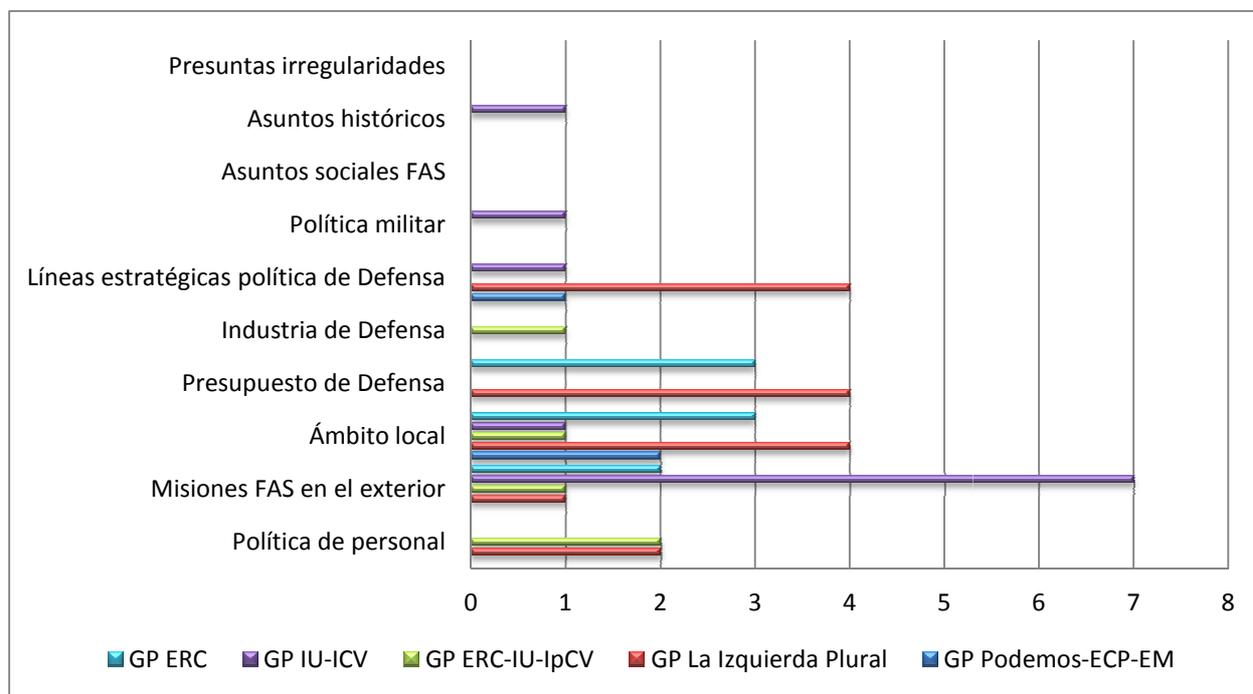
### *3.2. Protagonismo y preferencias de los distintos grupos parlamentarios en la construcción de la agenda*

Los gráficos 3, 4 y 5 muestran el protagonismo de cada grupo parlamentario y la distribución de asuntos en los que han puesto mayor o menor énfasis a lo largo del periodo de estudio.

**Gráfico 3. Grupos Parlamentarios Socialista y Popular**



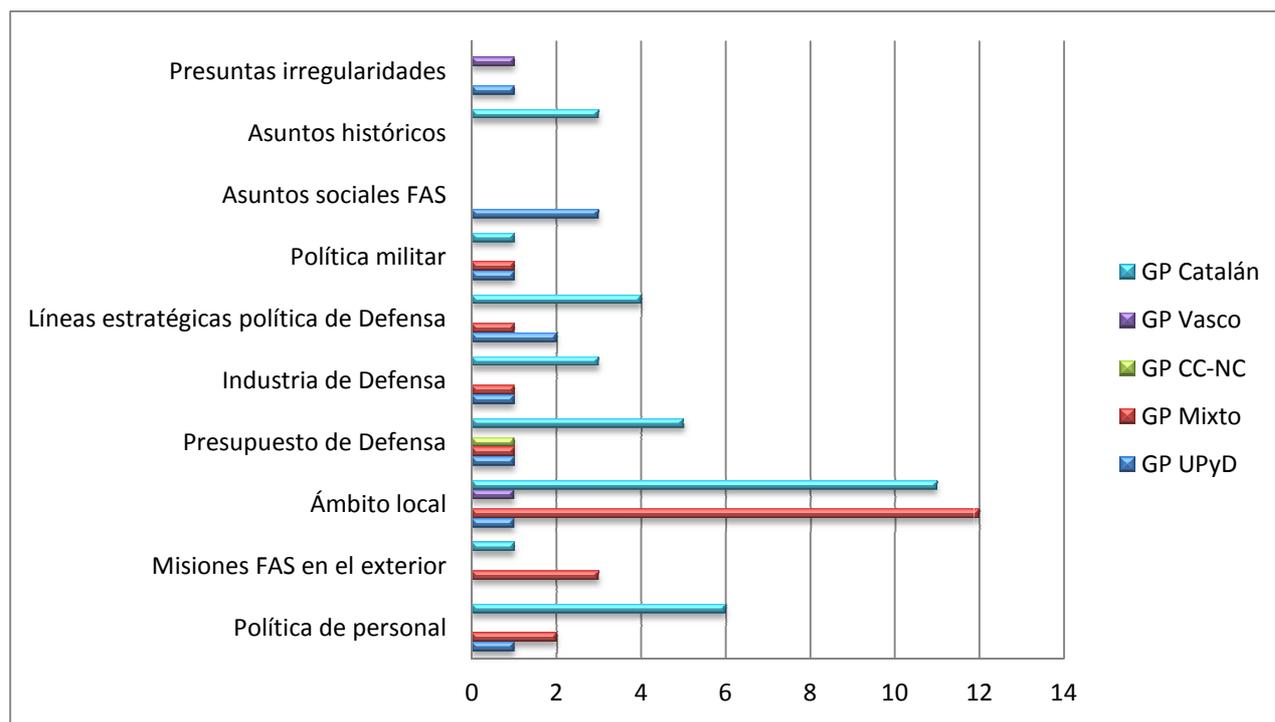
**Gráfico 4. Grupos Parlamentarios formados por coaliciones de izquierda**



Iniciales y composición de los grupos parlamentarios: GP ERC: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (VIII y XI Legislaturas); GP IU-ICV: Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (VIII Legislatura); GP ERC-IU-ICV: Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IX Legislatura); GP La Izquierda Plural, compuesto por Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya Verds y Chunta Aragonesista (X Legislatura); GP Podemos-ECP-EM: Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea (XI Legislatura).

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 5. Grupos Parlamentarios Catalán, Vasco, Coalición Canaria, Mixto y UPyD**



Iniciales y composición de los grupos parlamentarios: GP Catalán: *Convergència i Unió*; GP Vasco: *Partido Nacionalista Vasco*; GP CC-NC: *Grupo Parlamentario Coalición Canaria-Nueva Canarias* (en la VIII Legislatura. Pasó al Grupo Mixto en las siguientes); GP UPyD: *Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia* (con grupo propio en la X Legislatura).

Fuente: Elaboración propia

El análisis descriptivo permite extraer las siguientes conclusiones:

- El Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular ejercen un protagonismo muy superior en comparación con el resto a la hora de establecer la agenda institucional de la Comisión de Defensa. Tanto en número absoluto de asuntos incluidos, como en el grado de cobertura de las diferentes categorías. Es significativa la similitud numérica en varios de los asuntos (Líneas estratégicas de la política de Defensa, Política militar, Política de personal e Industria de Defensa). En el asunto ‘Presupuestos de Defensa’ el Grupo Parlamentario Popular despunta, como ya se ha señalado, por solicitar la comparecencia de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos. Hay un claro contraste en cuestiones menos destacadas desde el punto de vista numérico, como es la preferencia del Grupo Parlamentario Socialista sobre ‘Asuntos sociales de las Fuerzas Armadas’, y la del Grupo Parlamentario Popular sobre ‘Asuntos históricos’.
- Los grupos parlamentarios integrados por Izquierda Unida y, en menor medida, por Esquerra Republicana de Catalunya –con Grupo propio o siendo parte de otro– han desempeñado cierto rol en la formación de la agenda (suman en total 42 puntos de la agenda institucional, algo más del diez por cien del total), pero a gran distancia de los dos partidos mayoritarios. Su interés se ha centrado fundamentalmente en las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior y en los asuntos de ámbito local.
- El resto de grupos parlamentarios también ha tenido un papel menor. Destaca el Grupo Parlamentario Catalán (34 asuntos), que pese a su carácter nacionalista ha mostrado interés en un abanico amplio de categorías. Aun así y por motivos fáciles de entender, ha puesto el acento en las cuestiones relacionadas con el ámbito local. El Grupo Mixto, compuesto por diversos partidos minoritarios en las distintas Legislaturas, también ha



mostrado un especial interés en las cuestiones locales, propio del carácter regional de muchos de los partidos que lo integran. Llama también la atención el prácticamente nulo papel desempeñado por el Grupo Parlamentario Vasco como *agenda-setter*.

#### 4. Conclusión

De las Comisiones del Congreso se espera el control del Ejecutivo y también el impulso de las políticas correspondientes como ámbitos de deliberación y construcción de consensos<sup>17</sup>. De ahí la importancia de conocer su agenda institucional y los protagonistas de ella. El reducido número de trabajos académicos que han abordado la política de Defensa en España desde el análisis de políticas públicas, y la escasa atención prestada a su control parlamentario, han aconsejado abordar este tema de manera exploratoria, con un análisis descriptivo, focalizado en el resultado final del *agenda-building*, pero sustentado a la vez sobre una base empírica.

Dicho análisis constata que los elementos principales de política de Defensa en España durante el periodo comprendido entre las VIII y XI Legislaturas han estado presentes de un modo no del todo suficiente y uniforme en la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Es verdad que la política de personal, las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, los presupuestos de Defensa, y la industria de Defensa (en particular las exportaciones) han acaparado gran parte de la agenda. Sin embargo, un aspecto aún más nuclear, como son las grandes líneas de la política de Defensa ha recibido una atención variable en el tiempo y en amplitud. Esto lleva a preguntarse sobre el control real que ejerce la Comisión de Defensa en la dirección de dicha política pública y en la coherencia estratégica de los demás elementos principales.

Futuros trabajos que continúen esta línea de investigación deberían ahondar en la explicación de las preferencias de los grupos parlamentarios como *agenda-setters*. Aunque nuestro análisis ha sido descriptivo, cabe proponer como hipótesis del protagonismo de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular la mayor capacidad de ambos en términos de disponibilidad de asesores parlamentarios, de diputados/as especializados e interesados personalmente en materia de Defensa, así como el que sus respectivos partidos hayan formado Gobierno y cuenten con experiencia y mayor conocimiento experto en este ámbito. Unas posibilidades de las que carecen los grupos parlamentarios con representación reducida, y cuyos miembros han de simultanear en algunos casos su participación en varias comisiones.

Al mismo tiempo, otro factor que explicaría la variabilidad temporal de las líneas estratégicas de la política de Defensa en la agenda institucional de la Comisión podría ser el reducido interés de la ciudadanía por los asuntos de Defensa y, en consecuencia, el escaso rédito político que cabe esperar de la actividad parlamentaria dedicada a dicha política pública, y a un debate estratégico profundo y continuado sobre ella.<sup>18</sup> En una línea parecida, también sería interesante indagar en la influencia que ejercen los medios de comunicación en la formación de esta agenda institucional en particular, y viceversa. Es decir, en las interacciones que se producen entre la agenda institucional de la Comisión de Defensa y la agenda de los medios.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Marsal i Muntalà, Jordi: “La Seguridad y la Defensa en la España del siglo XXI: Diez reflexiones”, *Arbor*, nº 184 (A2), (2008), pp. 5-15.

<sup>18</sup> García, Javier Ignacio: “La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva”, *UNISCI Discussion Papers*, no 27 (2011), pp. 101-115; Núñez Villaverde, Jesús A.: “La defensa en España: quiero y no puedo”, *Política Exterior*, vol. 27, nº 155 (2013), pp. 148-154; Moréu, Fernando: “Evolución de la cultura de defensa durante la última década”, *Arbor*, vol. 190, nº 765, pp. 1-15.

<sup>19</sup> Eissler, Rebecca; Russell, Annelise & Jones, Bryan: “New Avenues for the Study of Agenda Setting”. *Policy Journal Studies*. 42 (1), (2014), pp. 71-86.



Por último, otra línea de investigación podría ser el análisis del contenido y el análisis del discurso de las intervenciones desarrolladas en el seno de la Comisión sobre algunos de los elementos principales de la política de Defensa en España. Esos eventuales trabajos permitirían conocer mejor la profundidad, articulación y coherencia del pensamiento estratégico de los diversos grupos parlamentarios.

### Bibliografía

Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith & Ross, Mark Howard: "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, nº 70, (1976), pp. 126-138.

Colom, Guillem: "El proceso de planeamiento de la defensa nacional", *Revista General de Marina*, vol. 260, (Junio 2011), pp. 833-842.

Colom, Guillem: "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, vol. 16, nº 1, (2016), pp. 1-19.

Dery, David: "Agenda Setting and Problem Definition", *Policy Studies*, vol. 21, nº 1, (2000), pp. 37-47.

Eissler, Rebecca; Russell, Annelise & Jones, Bryan: "New Avenues for the Study of Agenda Setting". *Policy Journal Studies*. 42 (1), (2014), pp. 71-86.

García, Javier Ignacio: "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva", *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (2011), pp. 101-115.

Green-Pedersen, Christoffer & Mortensen, Peter: "Who sets the agenda and who responds to it in the Danish Parliament? A new model of issue competition and agenda-setting", *European Journal of Political Research*, vol. 49, nº 2, (2009), pp. 257-281.

Jordán, Javier: "La democratización de la política de defensa en España. Parlamento y ciudadanía ante las cuestiones de defensa", *Sistema*, nº 170, (2002), pp. 87-106.

López Garrido, Diego: "Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la Administración Militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36, (octubre-diciembre 1986), pp. 153-169.

Marquina, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME.

Marquina, Antonio: "La Revisión Estratégica de la Defensa: las misiones de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Armadas del siglo XXI", *UNISCI Discussion Papers*, nº 4, (2004), pp. 1-9.

Marsal i Muntalà, Jordi: "La Seguridad y la Defensa en la España del siglo XXI: Diez reflexiones", *Arbor*, nº 184 (A2), (2008), pp. 5-15.

Martínez, Rafael (2007): *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Mccombs, Maxwell & Shaw, Donald: "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, (1972), pp. 176-187.



- Moréu, Fernando: “Evolución de la cultura de defensa durante la última década”, *Arbor*, vol. 190, nº 765, pp. 1-15.
- Muñoz-Alonso, Alejandro: “La Defensa, política de Estado”, *Arbor*, 184 (A2), (2008), pp. 17-29.
- Navajas, Carlos: “El fin del "problema militar": la "modernización" de los ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)”, *Ayer*, nº 84, (2011), pp. 51-72.
- Núñez Villaverde, Jesús A.: “La defensa en España: quiero y no puedo”, *Política Exterior*, vol. 27, nº 155 (2013), pp. 148-154.
- Peña, José Antonio. (2013), “Políticas públicas de defensa”, *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, pp. 241-264.
- Peters, Dirk & Wagner, Wolfgang: “Between Military Efficiency And Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004”, *Parliamentary Affairs*, vol. 64, nº 2, (2011), pp. 175-192.
- Rose, Gideon: “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 51, nº 1, (1998), pp. 144-172.
- SIPRI Arms Transfers Database. (en línea). <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>
- Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto: “La agenda pública en España”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 62, nº 38, (2004), pp. 35-59.
- Vega, Jorge Mauro: “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº 2, (2015), pp. 35-63.
- Vilanova, Pere (2001): “La acción exterior”, en *Política y gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 591-612.
- Waltz, Kenneth N. (2010): *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press Inc.