

---

## CONSIDERACIONES JURÍDICO- CONSTITUCIONALES SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS DEL 23 DE FEBRERO DE 1981

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Sabino Fernández Campo\*

En mi última intervención en esta Real Academia durante el pasado curso, y al desarrollar —o tal vez mejor, iniciar— el tema de la Función Real en España, aludí al intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 como uno de los casos en que se aplicó de una manera especial esa poco concreta prerrogativa de moderar y velar por el regular funcionamiento de las Instituciones, que el artículo 56 de la Constitución encomienda a S.M. el Rey.

Prometí entonces profundizar sobre este tema en otra ocasión, que ahora se presenta, y analizar los aspectos jurídico-constitucionales de lo sucedido en aquella fecha, pero no desde la perspectiva política y penal que los sucesos presentaron, sino considerados principalmente en cuanto atañen a la actuación de S.M. el Rey en tan excepcionales momentos.

Lejos, pues, de mi ánimo referirme al 23 de febrero para especular sobre las circunstancias que lo produjeron, los propósitos de los implicados o las consecuencias de su fracaso.

He de confesar que en ese aspecto me encuentro frente a un complicado rompecabezas del cual tengo algunas piezas, pero me faltan muchas otras. Se ha dicho que, en ocasiones, *«el que busca la verdad corre el riesgo de encontrarla»*. Por eso es preferible olvidar aquel suceso, aunque haya constituido un

---

\* Sesión del día 16 de abril de 1996.

breve pero importantísimo episodio de la transición política española, a partir de la muerte de Franco.

Me permito tan sólo expresar mi creencia de que la frustrada intenciona y, sobre todo, el Consejo de Guerra de ella derivado, tuvieron importantes repercusiones para la Institución monárquica, que se robusteció y consolidó notablemente, mientras que no puede decirse lo mismo con respecto a la moral y al futuro de las Fuerzas Armadas españolas.

Y si abordo el aspecto constitucional, que me parece interesante, es porque no olvido que en el juicio mencionado, algún defensor o codefensor de los procesados cuestionó la actuación de S.M el Rey con motivo de aquellos acontecimientos, contemplada desde el punto de vista de la Constitución.

En estas consideraciones, aparte de mi criterio personal, tendré en cuenta opiniones no oficiales, pero muy válidas, procedentes del Tribunal Constitucional, con cuyo Presidente de entonces tuve la oportunidad de cambiar impresiones sobre este tema, del que pueden deducirse experiencias aleccionadoras.

La reseña del hecho inicial visible, es breve y esquemática:

En la tarde del 23 de febrero de 1981, mientras en el Congreso de los Diputados se estaba celebrando la sesión de investidura del nuevo Presidente del Gobierno, un Teniente Coronel de la Guardia Civil al mando de una fuerza armada del Cuerpo, ocupa el edificio y domina tanto a los parlamentarios como a los miembros del Gobierno, a los que imposibilita de toda acción.

Simultáneamente se producen en Madrid otros actos ilegales en el uso de la fuerza armada, como es la ocupación de Radio-Televisión Española, y en Valencia, el Capitán General de la Región, precisamente alegando la situación de la capital de España, dicta un bando por el que se proclama el estado de sitio, ocupa las calles con sus tropas y carros de asalto, y suspende en sus funciones o destituye a autoridades de su jurisdicción.

Todo ello, naturalmente, sin contar con la autorización de sus mandos superiores.

Estos actos constituyen una patente violación del orden constitucional, que no pueden neutralizar ni el Congreso ni el Gobierno, cuya actuación era imposible por las propias circunstancias que se estaban produciendo.

Se originaba así una situación excepcional.

Con independencia de su calificación penal, unos hechos de esta clase se caracterizan por la presencia efectiva de serios peligros para la existencia del Estado, así como para la seguridad y el orden público, que no pueden ser dominados por los medios establecidos en la Constitución y las leyes para tiempos normales, sino que requieren la aplicación transitoria de medidas también excepcionales.

Tanto las normas como las instituciones han sido planificadas y establecidas con el fin de actuar en situaciones de normalidad. Por eso, cuando ésta se altera gravemente, es preciso actuar por procedimientos y órganos distintos de los vigentes en circunstancias ordinarias.

Es evidente la conveniencia de prever legalmente los casos de excepción que puedan producirse; pero también es cierto que vivimos tiempos en que se pone de manifiesto con fuerza el imperio de la impredecibilidad. «*Uno de los hechos mas notables de la vida social es que nada resulta nunca exactamente como se planteaba*», según la conocida frase de Karl Popper.

Aspiramos a calcular no solamente las consecuencias directas, sino también las indirectas no deseadas de los acontecimientos difíciles de vaticinar. El legislador ha de intentar tenerlas en cuenta, pero no siempre es posible imaginar lo impredecible y la forma en que puede manifestarse. Porque ha de reconocerse —y los sucesos del 23 de febrero de 1981 constituyen un claro ejemplo— que siempre puede quedar algún extremo en relación con el cual habrá de actuar la improvisación.

En sus orígenes, la doctrina constitucional consideró que las medidas excepcionales consistían en actos de necesidad de naturaleza política al margen del Derecho, aunque orientadas a su restauración.

Con el curso del tiempo, comenzaron a ser contenidas dentro del ámbito jurídico a través de normas de regulación de la *martial law* y del *état de siège*. Mas adelante, se pretendió constitucionalizarlas en la medida de lo posible con la pretensión de que la Constitución rija y se observe no solamente en los tiempos normales sino también en circunstancias excepcionales, de necesidad o de crisis. Pero no hay que olvidar que la realidad puede ser más rica que la previsión y generar coyunturas imprevistas a las que hay que responder con medidas difíciles de ser calculadas de antemano.

En todo caso, podemos destacar distintas modalidades o formas de responder a esos acontecimientos de excepción.

Hay, en primer término, medidas que están previstas en la propia Constitución o remitidas por ésta a leyes especiales, donde se determinan los supuestos excepcionales imaginables, la forma de tratarlos y las autoridades competentes para declarar la situación de anormalidad, los órganos que deben intervenir para solucionarla, los límites en las formas de acción, el tiempo de vigencia de las medidas extraordinarias, etc., etc.

A este tipo de regulación expresa y directa de las situaciones de aquella clase pertenecen en nuestra Constitución los siguientes artículos:

El 116, sobre los estados de alarma, excepción y sitio.

El 55, donde se prevé la suspensión de ciertos derechos fundamentales para personas determinadas.

Y el 86, que establece la posibilidad de legislar por medio de Decretos-Leyes.

Pero hay también medidas de excepcionalidad establecidas en virtud de una cláusula general. Y así se concreta en una autoridad, generalmente el Jefe del Estado, la potestad de constatar o proclamar la existencia de la situación excepcional y de tomar las medidas que estime necesarias para superarla. En este supuesto, suele exigirse la participación y la comunicación de las medidas a otros órganos del Estado. Clásica en el tiempo de las monarquías pre-parlamentarias, esa cláusula general ha sido desarrollada en el nuestro por las repúblicas de tendencia presidencialista. A este respecto, pudiera citarse como ejemplo el artículo 48 de la Constitución alemana de 1919, el 16 de la Constitución de la V República Francesa y la National Emergency Act de 1976, en los Estados Unidos. Es de señalar que durante la elaboración de la vigente Constitución española, no prosperó una propuesta formulada para que el Rey fuera dotado expresamente de esa facultad específica.

Existen, por fin, situaciones de excepción para las que no están previstas medidas concretas, dirigidas específicamente por preceptos constitucionales orientados a tal finalidad. Pueden sustentarse, sin embargo, jurídicamente, en determinados preceptos, en la conexión entre ellos, en los principios derivados de las normas constitucionales y en la concreción del sentido de tales normas, poniéndolas en relación con el problema planteado.

A este tipo de situaciones excepcionales pertenecen aquellas ante las que no pueden actuar ciertos órganos constitucionales competentes, en razón de que las circunstancias fácticas les coloca en la imposibilidad de ejercer sus funciones.

El supuesto, si bien es raro en la práctica del Derecho Constitucional, no es totalmente nuevo, pues ya se planteó, por ejemplo, en la primera Guerra Mundial cuando, entre 1914 y 1918, el Rey de los belgas, Alberto I, en la imposibilidad de reunir el Parlamento, porque el país estaba ocupado por el enemigo, procedió a legislar mediante Decretos-Leyes —lo que no estaba previsto ni permitido por la Constitución—, a fin de asegurar la continuidad del Estado y hacer frente a las necesidades bélicas.

Al final de la contienda y a la vista de las especiales circunstancias en que se dictaron, aquellas disposiciones reales fueron consideradas válidas, sin necesidad de ser ratificadas por el Parlamento.

De este supuesto se puede extraer la doctrina de que cuando una función, un acto o un conjunto de actos han de llevarse a cabo con la intervención de dos o más órganos y algunos de ellos están en la imposibilidad de ejercer su cometido, sin que pueda demorarse la actuación, el órgano que conserve la libertad de acción puede y debe actuar momentáneamente por sí solo, siempre que ello pueda apoyarse en una interpretación razonable de ciertos preceptos constitucionales.

Que los actos realizados se perfeccionen posteriormente por la intervención de los otros órganos o que se consideren válidos *per se*, son variables que no parece oportuno analizar ahora, puesto que alargarían demasiado estas consideraciones.

Junto al ejercicio de poderes ante la situación excepcional, en cualquiera de las variantes a que hemos pasado revista, nos encontramos también con lo que los alemanes designan como derecho de necesidad no escrito, aplicado a los casos extremos que no pueden abordarse con base en preceptos constitucionales positivos, pero que es preciso afrontar a fin de salvar al Estado o al orden constitucional.

Medidas de este género se han aplicado en los Estados democráticos y la tesis actualmente dominante es que tales actos, no sólo pueden ser legítimos, sino que se comprenden en la esfera del Derecho o, más bien, en los principios jurídicos constitucionales.

En resumen: puede suspenderse o ignorarse una parte de la Constitución si ello es condición indispensable para salvarla como un todo.

Tras estas reflexiones, podemos llegar a la conclusión de que la situación producida el día 23 de febrero de 1981, con la invasión del Congreso por

una fuerza armada, es de las que no están previstas en la Constitución y deben afrontarse por quien puede hacerlo, puesto que ni el Congreso ni el Gobierno gozan de libertad para ejercer sus funciones.

Ante este caso, verdaderamente extraordinario, S.M. el Rey, en su deber de asegurar el funcionamiento regular de las instituciones y en su calidad de Jefe de Estado y de Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, procedió:

— A restablecer el orden jerárquico de la cadena de mando de las Fuerzas Armadas, ordenando a los Capitanes Generales que cualquier medida de carácter militar deberá contar con la aprobación de la Junta de Jefes de Estado Mayor, es decir, del «órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los Ejércitos», a quien la fuerza de los acontecimientos ha convertido en el primer titular de dirección de las Fuerzas Armadas, después del Rey, ya que ni el Congreso, ni el Gobierno, ni su Presidente, ni el Ministro de Defensa están en condiciones de ejercer las funciones que les atribuyen las leyes.

Es de señalar en este punto, que el Rey expuso a la Junta de Jefes de Estado Mayor la conveniencia de no dar publicidad al comunicado que, con la mejor voluntad había preparado, y en el que se proclamaba que ante la situación excepcional creada, la mencionada Junta se hacía cargo de todos los poderes del Estado. La indicación de S.M. fue inmediatamente observada.

— A neutralizar la perturbación que en el orden civil produjo la captura del Gobierno, instruyendo a los Secretarios de Estados y Subsecretarios no presentes en el Congreso, es decir, a los órganos ejecutivos que siguen en jerarquía a los titulares de los Departamentos, para que se constituyan en comisión permanente a fin de asegurar la gobernación civil del país, en tanto que el Consejo de Ministros estuviera en la imposibilidad de hacerlo.

— A disponer se retiraran las fuerzas militares que habían ocupado las instalaciones de Radio-Televisión Española, las cuales dieron inmediato cumplimiento a lo ordenado por Su Majestad.

— A transmitir a la Nación un mensaje, tan pronto se lograron los medios técnicos precisos, en los siguientes términos:

«Al dirigirme a todos los españoles, con brevedad y concisión, en las circunstancias extraordinarias que en estos momentos estamos viviendo, pido a todos la mayor serenidad y confianza y les hago saber que he cursado a los Capitanes Generales de las Regiones Militares, Zonas Marítimas y Regiones Aéreas la orden siguiente:

*“Ante la situación creada por los sucesos desarrollados en el Palacio del Congreso y para evitar cualquier posible confusión, confirmando que he ordenado a las Autoridades Civiles y a la Junta de Jefes de Estado Mayor que tomen todas las medidas necesarias para mantener el orden constitucional dentro de la legalidad vigente.*

*Cualquier medida de carácter militar que en su caso hubiera de tomarse, deberá contar con la aprobación de la Junta de Jefes de Estado Mayor”.*

La Corona, símbolo de la permanencia y unidad de la Patria, no puede tolerar en forma alguna acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la Constitución votada por el pueblo español determinó en su día a través de referéndum.»

Resulta muy importante destacar que cuando se dispone de los medios necesarios y el Rey puede dirigirse al país a través de la Televisión, da cuenta de que, con anterioridad, ha cursado ya las órdenes oportunas para tratar de que se restablezca la legalidad alterada.

Con estas medidas quedaron asegurados, bajo la autoridad del Rey, la unidad civil y militar del Estado, y en la Junta de Jefes de Estado Mayor y la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, el funcionamiento regular de las instituciones. No se suspendió ningún derecho fundamental, ni ninguna garantía constitucional.

El Capitán General de la III Región anuló en la madrugada del día 24 la declaración del estado de sitio y los actos subsiguientes a la misma.

Aproximadamente, a las doce horas del mismo día, los Diputados y el Gobierno fueron liberados y quedó de esta forma restablecido el funcionamiento normal de la totalidad de los órganos constitucionales.

La legitimidad de las medidas excepcionales requieren, en todo caso, las siguientes condiciones:

— Que estén orientadas por la constitucionalidad de sus fines, es decir, dirigidas a restablecer la plena vigencia de la Constitución.

— Que se limiten al tiempo indispensable para lograr tal finalidad.

— Que los medios puestos en práctica guarden proporcionalidad con la naturaleza de los obstáculos a superar para el restablecimiento del orden constitucional.

Estos extremos han sido rigurosamente cumplidos por la acción de S.M. en los acontecimientos de los días 23 y 24 de febrero de 1981.

Analizaremos ahora, con mayor detenimiento y desde el punto de vista constitucional los actos de S.M. el Rey en aquellas fechas.

Conviene ante todo decir, como introducción, que las medidas tomadas por el Rey ante los acontecimientos del 23 de febrero, están dentro de las que se sustentan en la conexión de varios preceptos constitucionales, en cuya virtud pudo hacerse frente a la situación excepcional manteniendo la vigencia de la Constitución, que no fue suspendida ni en un solo momento, y se devolvió en brevísimo plazo la capacidad de acción a los órganos constitucionales que habían sido puestos en la incapacidad de actuar.

Los preceptos constitucionales en cuestión son fundamentalmente el artículo 61 (deber de hacer guardar la Constitución), el 56.1 (funcionamiento regular de las Instituciones), el 8.º (misión constitucional de las Fuerzas Armadas), el 62 (mando supremo de dichas Fuerzas) y los 56.3 y 64.1 (refrendo ministerial).

A continuación pasaremos revista a cada uno de ellos para proceder después a una síntesis. Pero previamente, puede ser aconsejable referirse a algunos principios interpretativos de las normas constitucionales, como son los siguientes

— Ninguna interpretación puede conducir a un absurdo. Así, no cabe interpretar los preceptos de la Constitución de forma que pueda desembocar en la aniquilación de la misma.

— La Constitución no es una mera suma o agregación de preceptos, sino una unidad íntegra, una totalidad lógica que posee, como tal conjunto, unas propiedades de las que carecen las partes. En consecuencia, y salvo casos atípicos, el significado de cada uno de sus preceptos sólo puede obtenerse como resultado de su conexión con el significado de los demás y con los principios constitucionales en parte enunciados como decisiones fundamentales y en parte deducibles del conjunto y articulación de los preceptos.

— Las normas constitucionales pueden tener un contenido indeterminado, genérico, abstracto, que necesita a veces ser concretado mediante la interpretación. Ello sólo es posible mediante la conexión de la norma con la realidad que trata de ordenar, lo que, como dice el Profesor Hesse, implica que la

norma ha de ser interpretada partiendo de la situación histórica determinada en que tiene lugar la interpretación y de acuerdo con la naturaleza del problema concreto planteado.

— Los preceptos constitucionales que atribuyen funciones o asignan competencias a los órganos, no han de ser interpretados de manera que resulte contradictoria con la unidad del poder del Estado y del ordenamiento constitucional, sino teniendo en cuenta sus efectos unitarios e integradores.

Entrando ya en el comentario de cada uno de los preceptos constitucionales en que podemos fundamentar la actuación de S.M. el Rey durante la situación excepcional producida, mencionaré en primer lugar el deber de guardar la Constitución.

El artículo 61 impone al Rey el deber de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes. El hecho de que este deber se incluya en la fórmula de juramento no disminuye, sino que acrecienta su relevancia jurídica, pues, en efecto, un *Juramentum promisorium* de naturaleza constitucional sirve a ciertas necesidades que no puede satisfacer la norma ordinaria, y tiene efectos mas intensos que ésta.

En tal sentido, se ha destacado, con razón, la importancia del juramento constitucional, dado que, por muy previsor o racionalizada que pueda ser una Constitución, ha de contar con la existencia de algunos órganos y con la eventualidad de ciertas situaciones que escapan por su naturaleza a todo intento eficaz de reglamentarlos íntegramente por normas jurídicas rigurosas. Mientras más esencial es un órgano para el orden constitucional, tanto más es necesario reconocer que la ley no alcanza a disciplinar siempre y cumplidamente el modo de ejercicio de las funciones y muy especialmente en aquellas situaciones en las cuales el respeto puramente externo y formal de la norma puede transformarse en graves y sustanciales infidelidades al conjunto y la esencia del ordenamiento constitucional en el que esa norma se alberga.

Es preciso insistir en la necesidad de considerar el juramento «*como forma externa de garantía prevista por el ordenamiento jurídico para su propia estabilidad, en cuanto que proyecta sobre el plano religioso o sobre el moral el empeño en observar determinados deberes emanados del Derecho positivo*». La conducta a la que compromete el juramento no es, pues, extraña al orden jurídico, sino que sus deberes son deberes jurídicos, pero con fuerza mas intensa que los impuestos por otras especies normativas en cuanto que se pone a Dios por testigo de la verdad de la promesa. De ello se deduce que si la Constitución hace

prestar el juramento de guardarla y hacerla guardar, la misma Constitución no puede negarle a quien lo presta los medios para su cumplimiento.

Y si bien es verdad que el actual titular de la Corona no pronunció formalmente el juramento, puesto que tal prestación está prevista para la proclamación del Rey ante las Cortes, y no tenía que ser proclamado puesto que ya existía como tal, no es menos cierto que al sancionar la Constitución ante las Cortes asumió la integridad de todos los deberes contenidos en ella, entre los que se cuenta el de guardarla y hacerla guardar. Es decir, adquirió el compromiso contenido en el juramento, de un juramento que no era necesario prestar, puesto que en este caso concreto no tenía *virtus constitutiva*, al tiempo que su *virtus declarativa* era absorbida por la fórmula de la sanción.

En definitiva, el deber jurídico del Rey de guardar y hacer guardar la Constitución fue cumplido ante los acontecimientos de febrero de 1981, no solamente en función de aquel deber genérico, sino también en virtud de otros preceptos que examinaremos.

El artículo 56.1 de la Constitución dice que el Rey arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones. Arbitrar y moderar son vocablos de tradición constitucional decimonónica, pero con significativo equívoco en el presente, que no ha sido aclarado por los comentaristas del texto constitucional.

Este primer apartado tiene, en cierto modo, su precedente histórico en las sucesivas Constituciones españolas, a partir de la de 1812, y desde el punto de vista del derecho comparado guarda analogía con algunos artículos de las Constituciones belgas, noruega, de los Países Bajos, danesa, de Luxemburgo, japonesa y sueca.

La vieja idea británica de que la Corona sirve de vínculo a los tres poderes capitales, tiene su trasunto en la afirmación de que el Rey *«arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones»*, que parece lógico se lleve a cabo a través de las competencias que le atribuye el artículo 62 de la Constitución.

Ahora bien, como el apartado 1 del artículo 56 termina por afirmar que junto a la facultad arbitral y a la alta representación en el terreno internacional, *«ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las Leyes»*, parece darse cabida a la interpretación de que el Monarca tiene dos grandes categorías de funciones, ambas otorgadas por la Constitución, pero las primeras con un mayor ámbito de discrecionalidad, como prerrogativas que se refieren pre-

cisamente a la función arbitral y moderadora y a la de la alta representación del Estado en las relaciones internacionales, y las segundas configuradas por el colectivo de funciones tasadas que le son legalmente atribuidas de manera expresa.

Frente a esta tesis, también podría sostenerse la de que el Rey no tiene mas atribuciones que las que expresamente le reconoce la Constitución y las Leyes, y que la redacción de este apartado se justifica por resaltar la arbitral y moderadora, entre otras funciones —nombramiento y cese del Presidente del Gobierno, convocatoria y disolución de las Cortes y convocar a referéndum— cuya trascendencia puede ser máxima en momentos de crisis política, pero que han de ser ejercidas siempre a través de los procedimientos previstos en la Constitución, y con los requisitos y condiciones que la misma señala en cada caso para su ejercicio. Por otra parte, los actos del Rey han de estar siempre refrendados, según exige el apartado 3.º del referido artículo 56, salvo en un supuesto excepcional muy concreto allí citado: El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de Su Casa.

Sería interesante dedicar más tiempo a analizar este problema. José Manuel Otero Novas opina que en la concesión de poderes al Rey, como solución de consenso, se introdujeron en la Constitución algunas fórmulas de ambigüedad calculada que permitieran interpretaciones más generosas.

En Derecho Político se distingue entre poderes estatutarios y de prerrogativa que radican en la Jefatura del Estado. Los primeros son aquellos específicamente mencionados en la Constitución. Los de prerrogativa vienen a ser como el residuo del poder que conservan los Monarcas y los Jefes de Estado en general, después de que Parlamentos y Gobierno les fueron arrebatando porciones de sus antiguos poderes absolutos. Es una especie de *ultima ratio* que para circunstancias extraordinarias se residencia en la Corona.

Pero no es posible detenerse más en este tema, que nos llevaría a preguntarnos a quién corresponde determinar que las instituciones no funcionan regularmente y si las medidas que el Rey pueda tomar para corregir este estado de cosas, necesita el refrendo que le exime de responsabilidad. Tal vez por ese camino podría llegarse al absurdo de que tal refrendo tuviera que ser dado por el propio objeto de la moderación.

Es preciso, pues, volver a la situación del 23 de febrero de 1981 que constituye la base de mis consideraciones en esta oportunidad.

Bien podría sostenerse que entre las interpretaciones del vocablo *arbitrar* se encuentra la de buscar y aplicar los medios para conseguir un resulta-

do, que sería en nuestro caso el funcionamiento regular de las instituciones. Sin rechazar esta concretización del precepto, es claro que la misión de arbitrar y moderar las instituciones tiene como supuesto básico el funcionamiento efectivo de éstas, lo que traducido a términos jurídicos puede expresarse diciendo que quien tiene una misión que cumplir ha de ostentar los poderes implícitos que son condición para cumplirla. Ahora bien, la función de arbitrar y moderar que la Constitución asigna al Rey en su calidad de Jefe del Estado sólo podía ejercerse en la oportunidad que analizamos, devolviendo al Congreso y al Gobierno su libertad de acción.

Es posible que los poderes de moderación y prerrogativa del Rey se ejercieron precisamente por cauces no específicos el 23-F y tal vez aquella fue la única ocasión conocida en que esto sucedió, pues ignoramos la forma en que el Monarca puede actuar, sin que nos conste, en su facultad moderadora tan poco definida. Si no admitiéramos esa tesis, estaríamos pensando que el Rey hizo uso en aquella fecha de facultades no estatutarias, y en todo caso sin el necesario refrendo constitucional del Gobierno.

Pero las medidas tomadas por S.M. en este sentido no han significado el ejercicio de poderes que correspondieran a otros órganos del Estado, sino, por el contrario, situar a estos órganos en condiciones de ejercerlos. Así pues, en ocasión tan señalada, el Rey llevó a cabo el mandato constitucional de asegurar el funcionamiento regular de unas instituciones cuyos titulares se encontraban en la imposibilidad material de cumplir sus cometidos.

Desde la perspectiva militar, los acontecimientos del 23 y 24 de Febrero de 1981, protagonizados por individuos y unidades de las Fuerzas Armadas y, en todo caso, militarmente organizados y mandados, no solamente configuraban un quebrantamiento de la globalidad del sistema constitucional y de la función que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas, sino también de la unidad y disciplina de la propia institución militar. Este doble quebrantamiento de ordenamiento constitucional y del ordenamiento militar, sólo podía ser neutralizado por la acción de aquella institución que está situada en el vértice entre ambos ordenamientos, en su condición de Jefe del Estado y de mando supremo de las Fuerzas Armadas.

El artículo 8.º de la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas, entre otras misiones, la de defender el orden constitucional.

Este precepto se encuentra ratificado en los artículos 2 y 23.1 de la Ley Orgánica 6/1980, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Na-

cional y la Organización Militar, así como por varios artículos de las Reales Ordenanzas, aprobados por la Ley 85/1978, en las que, al fundamentar la disciplina en el acatamiento a la Constitución, se exime al inferior del deber de obediencia, cuando la ejecución de las órdenes del superior entrañe actos que *manifiestamente* configuren un delito contra aquélla.

No quiero entrar aquí en consideraciones sobre la naturaleza jurídica de las Reales Ordenanzas y menos sobre el contenido de su artículo 34, que podrían ser objeto de todo un trabajo especial. Las órdenes *manifiestamente* contrarias a la Constitución requieren para ser consideradas así una capacidad de discernimiento y un análisis riguroso por parte de quien las recibe, que no siempre puede considerarse factible y adecuado, con lo cual queda abierto un camino para la indisciplina aún más grave que el mal que se trata de evitar. Pero he de reconocer que éste es un criterio muy personal que, por lo tanto, carece de valor y de oportunidad.

La Constitución, en su artículo 61 h) y las disposiciones mencionadas, establecen que corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Sería necesario determinar con la mayor claridad posible lo que significan en este caso las palabras *mando y supremo*.

La palabra *mando*, muy especialmente en los Ejércitos de nuestro tiempo, puede encerrar una gran complejidad funcional y orgánica, que se acrecienta a medida que asciende en la escala de su ejercicio. Por ello, procuraré limitarme a lo que constituye su contenido esencial, es decir, a aquello sin lo cual sería una palabra vacía de sentido, y no hay que pensar que la Constitución y las leyes incluyan términos que carezcan de significación.

En su acepción básica, el mando encierra el poder de dar las órdenes o directivas de imperativo cumplimiento a la fuerza armada a fin de lograr un objetivo.

Este genérico concepto habrá de ser matizado en cada caso, pero desde el punto de vista que nos interesa, hay que señalar que el mando se ordena en una jerarquía que va desde el Comandante Supremo hasta el Cabo. Y si bien la eficacia de su ejercicio exige que se desarrolle de arriba a abajo, siguiendo los grados marcados por aquélla, es un principio inherente a esta clase de organización que, ante un vacío o deficiencia en la cadena de mando, el superior pueda asumir transitoriamente las funciones que corresponden al mando inferior o, al contrario, que el mando inferior pueda responsabilizarse, dados ciertos supuestos, de las funciones que corresponden al superior.

En cuanto al significado del adjetivo *supremo*, ha de considerarse como el vértice y comienzo de la escala de mando que, por tanto, no recibe órdenes de nadie y está sometido tan sólo a la Constitución y a la ley, pues en un Estado de Derecho, lo único supremo son las normas jurídicas.

En el caso de España, los órganos dotados de poder *sobre* las Fuerzas Armadas son, en el ámbito de sus respectivas competencias, los mencionados en los artículos 5 al 10 de la Ley Orgánica 6/1980 (modificada después por la 1/1984), a partir de los cuales comienza el mando *en* las Fuerzas Armadas. El Rey es, a la vez, Jefe de Estado y mando supremo de dichas Fuerzas, y desde ambos puntos de vista tiene el deber de hacer guardar la Constitución. Ciertamente que los atributos del mando supremo investido en el Rey son normalmente potenciales (salvo en los que respecta a las funciones representativas y honoríficas que, en una u otro grado, van anejas a los mandos militares superiores) o han de ser ejercidos a través del refrendo correspondiente. Pero cuando se produce una situación excepcional como la del 23 de febrero, tales poderes o atributos pueden convertirse en actuales, si esa actualización es una exigencia necesaria para restaurar la vigencia efectiva de los ordenamientos constitucional y militar, pues ningún órgano del Estado puede eludir sus deberes bajo el pretexto de que necesita para ello la cooperación de otros órganos si, como en el caso que se comenta, éstos se encontraban en la imposibilidad de actuar. El Rey, al ordenar a los Capitanes Generales la obediencia a la Junta de Jefes de Estado Mayor, restauró la autoridad del órgano superior de mando *en* las Fuerzas Armadas, ignorada por los protagonistas de los acontecimientos.

Y esta restauración del ordenamiento militar era condición indispensable para el funcionamiento efectivo del orden constitucional. Los actos del Rey fueron los estrictamente necesarios para tales finalidades y no rebasaron el tiempo indispensable para ello. El Monarca, al ejercer este mando, en las circunstancias especiales que se habían producido, restableció la unidad y disciplina de la institución militar y, como consecuencia, pudo asegurar la vigencia efectiva de la Constitución.

En el orden civil, el Rey tomó también las decisiones precisas para asegurar el funcionamiento regular de las instituciones, promoviendo, a tal efecto, una Junta de Secretarios de Estado y Subsecretarios que aseguraran la continuidad del Estado, ejerciendo las funciones gubernamentales durante el tiempo en que los Ministros se vieran en la imposibilidad de hacerlo.

Las medidas promovidas por la iniciativa y autoridad del Rey, encontraban asimismo su apoyo en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración

del Estado y en el Decreto 1558/77, de 4 de julio, que establece las funciones de los Secretarios de Estado.

Hay, finalmente, un aspecto sobre el que en su momento pudieron hacerse comentarios por parte de algunas personas o sectores. Es el del refrendo de los actos del Rey, al que antes he aludido.

No cabe duda, desde un punto de vista moral, de que aquellas decisiones, tomadas en momentos de angustiosa excepción, con carácter provisional y casi siempre verbalmente, sin proyectarse en una disposición oficial ni publicarse reglamentariamente, merecieron al siguiente día el aplauso del Gobierno, de las Cortes, de los partidos políticos y del pueblo español.

Pero desde una perspectiva plenamente jurídica, es cierto que la Constitución establece en sus artículos 56.3 y 64.1 que los actos del Rey serán refrendados (salvo en casos especificados) por el Presidente del Gobierno o por los Ministros. Se trata de un precepto esencial del régimen parlamentario, establecido como forma política del Estado español, según nuestra Constitución. Pero, incidiendo en lo ya afirmado anteriormente, ha de reconocerse que ningún precepto constitucional puede interpretarse de forma que conduzca a un absurdo o al aniquilamiento de la propia Constitución, a la vez que la concretización de un precepto ha de hacerse teniendo en cuenta la peculiaridad del caso planteado.

Para mayor precisión, podríamos aducir:

Los actos llevados a cabo por el Rey con motivo de los sucesos del 23-F no ignoraron el refrendo preceptivo, sino que, por el contrario, pusieron al Gobierno en la situación de ejercerlo.

Toda interpretación constitucional tiene que actuar ponderando adecuadamente los valores constitucionales afectados. El valor del refrendo es substancial, pero sólo puede ejercerse si existe un ordenamiento constitucional que lo sustente.

Debemos repetir que ningún órgano del Estado puede eludir sus deberes de mantener la continuidad del mismo y el orden constitucional, aunque sus actos necesiten la cooperación de otros órganos, si éstos se encuentran transitoriamente en la incapacidad de actuar. Las funciones del Estado tienen que mantenerse en cualquier circunstancia y el orden constitucional global ha de ser conservado y defendido en toda eventualidad. A tal fin, el único órgano con ca-

pacidad de acción ha de tomar las medidas que devuelvan a los otros órganos las atribuciones que les asigna la Constitución.

En resumen, los actos llevados a cabo o promovidos por el Rey durante las excepcionales e imprevistas circunstancias del 23 de febrero de 1981, tuvieron como resultado que la Constitución no cesara en ningún momento de tener vigencia, aun frente a la grave violación de sus normas y al bloqueo de las instituciones.

Las acciones emprendidas por iniciativa de S.M. se basaron siempre en preceptos constitucionales concretos y en la relación entre ellos. Estuvieron orientadas por la constitucionalidad de los fines y de los medios y se limitaron al tiempo y a las acciones indispensables para asegurar el funcionamiento regular de las instituciones.

Es posible que el ejercicio de la función real en España ofrezca mas dudas y requiera mas aclaraciones en los períodos de normalidad que en los excepcionales como el del 23 de febrero de 1981.

Pero, en ocasiones, resulta hasta aconsejable que las disposiciones legales de carácter general, y por lo tanto las Constituciones, presenten la flexibilidad indispensable para que puedan darse soluciones a los supuestos difíciles de predecir.

Antonio Hernández Gil, en su obra *El cambio político español y la Constitución*, ante determinadas críticas a nuestra ley básica y en concreto las que se hacen a su ambigüedad, considera que este juicio no es necesariamente peyorativo. *«A veces, en la generalidad radica el poder de comprensión de las leyes y su resistencia al tiempo. El superderecho de los principios —añade— de tanta fertilidad en la aplicación, tiene por base la generalidad de sus enunciados. ¿Hasta dónde llega la generalidad como requisito de la norma y dónde empieza la ambigüedad?»*.

No deja de ser cierto, en efecto, que la indeterminación y la generalidad de los textos legales puede proporcionar mayor amplitud y trascendencia a facultades tan importantes como la de arbitrar y moderar el regular funcionamiento de las instituciones que nuestra Constitución encomienda al Rey.

Quiera Dios que, de todas maneras, no necesiten ser ejercidas por S.M. en acontecimientos tan dolorosos como los producidos en aquella fecha, grabada con intensidad en la reciente historia de nuestra democracia. Pero manten-

gamos también la esperanza de que, en tiempos normales, la doctrina, la experiencia y la práctica vayan proporcionando un creciente valor a la aplicación de esas facultades reales, que tal vez se lleva a cabo sin que lo conozcamos, pero que han de apoyarse siempre en la *auctoritas* del Rey de la que se puede derivar una sutil y eficaz *potestas*.

Quiero terminar mi intervención de esta tarde con un recuerdo de admiración y afecto hacia un jurista eminente, el tristemente desaparecido Don Manuel García Pelayo, que contribuyó en su día, de una manera decisiva, a transmitirme y proporcionarme sus criterios, sus datos y sus lecciones sobre el tema que hoy me he permitido desarrollar ante vosotros.

