

LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS ANTE UN NUEVO SIGLO

(Reflexiones sobre el artículo 8.º de la Constitución)

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

A veces, como simple divertimento, aunque quizá con la esperanza de obtener resultados de cierta utilidad, nos apetece dejar volar nuestra memoria por el pasado y nuestra imaginación por el futuro. Es esta última excursión la que podríamos calificar de anticipación de la Historia con pocas probabilidades de acierto, pues alguien decía que las mejores previsiones y los vaticinios que tienen más posibilidades de cumplirse son los que se ejercen sobre el pasado.

Pero ocurre que las cosas recordadas no sólo nos ayudan a obtener conclusiones robustecidas por la experiencia posterior, sino que nos inducen a lanzar nuestro pensamiento para meditar en las consecuencias que puedan producirse en el porvenir, aunque sea con un carácter de pura especulación.

Perdón, pues, por este frívolo ejercicio, ante los miembros de una institución tan seria y docta como esta Real Academia, pero me atrevo a suponer que también puede ser aceptable fantasear para prevenir acontecimientos que sin duda no van a tener lugar jamás, aunque despiertan la curiosidad o la preocupación en cuanto a la forma de utilizar con respecto a ellos algunas disposiciones en las que se contienen dudas sobre el momento y las condiciones de su aplicación.

* Sesión del día 6 de junio de 2000.

Con arreglo a estas reflexiones, quisiera recordar un episodio pasado que se grabó en mi mente y que puede permitirme meditar con libertad sobre el futuro.

En determinados momentos, puede ser disculpable y hasta aconsejable, sacar a relucir algún episodio vivido, si bien la ocasión de obtenerlo se produjera por el hecho de ocupar un cargo que nos permitió ser testigos de lo ocurrido.

Desde este punto de vista, rescato de la memoria el período durante el cual se estaba elaborando la Constitución que luego fue aprobada y promulgada el 27 de diciembre de 1978.

No falta quien diga en nuestros días que la Constitución ha de ser revisada porque se elaboró bajo un clima de temor y con la presión de las Fuerzas Armadas. Y también debería revisarse si fuera acertada la opinión recientemente expresada, de que España no es una nación.

Pero lo cierto es que durante la redacción del proyecto de Constitución se producían a veces puntos muertos de los que no era fácil salir y que exigían transigencias recíprocas, reflejadas en disposiciones teñidas de incertidumbre.

Pues bien, en aquellos días de conversaciones, tropiezos con obstáculos y superación de inconvenientes, cuando se había producido un estancamiento en las deliberaciones sobre los Estatutos regionales, el Presidente del Gobierno solicitó urgentemente un despacho con el Rey, con carácter excepcional, pues no era el día acostumbrado para celebrarlo.

Cuando el Jefe del Gobierno se marchó de Zarzuela, S. M. el Rey me llamó para que acudiera a su despacho. Estaba satisfecho porque se había redactado un artículo 2.º del proyecto de texto constitucional de forma que, con el famoso «café para todos», se resolvían los impedimentos y se arreglaría el problema en el futuro.

Y me entregó la cuartilla que el Presidente le había dejado, en la que decía:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

Leí el precepto proyectado y con independencia de percibir la abundancia de conjunciones copulativas, no puede por menos de experimentar una extraña sensación que me esforcé en no reflejar demasiado claramente.

Presumir ahora, pasado el tiempo, de haber recibido esa impresión, sería por lo menos ridículo; pero algo interno me inducía a pensar, casi instintivamente, que la disposición, si bien útil para salir del paso, podía encerrar la base de sucesivos problemas, más graves aún que el que se trataba de evitar.

De ese artículo y de los demás que, derivándose de él, regulan el régimen autonómico de nuestro Estado, desarrollado después en los correspondientes Estatutos, quisiera partir para realizar esa especie de análisis ficción de futuro. Ignoro si será necesario acudir al orden de colocación de las afirmaciones contenidas en el artículo 2.º de la Constitución para graduar su importancia y preeminencia. Desde luego, se inicia el precepto con una apelación a la *«indisoluble unidad de la Nación española»*, en la que la Constitución se fundamenta, pero aquella afirmación inicial se une al reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y las regiones que la integran.

¿Hasta dónde alcanza ese derecho? ¿En qué forma puede afectar su ejercicio a la unidad de la Nación? ¿Cuáles son los límites de los que no se debe pasar?

En principio parece que la respuesta no puede ser otra que la imposibilidad de llegar a extremos que atenten a la unidad de la Nación española y que eso es indiscutible.

Pero voy a atreverme a combinar mis reflexiones imaginarias con otro artículo de la Constitución, comprendido también en el Título preliminar.

Es el octavo, donde se prescribe:

«1. Las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su unidad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Con estos antecedentes comencemos a pensar.

Y así, desde el punto de vista del ejercicio de esa misión que a las Fuerzas Armadas encomienda la Constitución, dentro de su título preliminar, descubrimos dos supuestos en que la soberanía e independencia de España y su integridad territorial pueden verse amenazadas:

— Por el ataque de una potencia extranjera.

— Por una subversión interna, originada violentamente y de forma anti-constitucional, en una parte determinada del territorio nacional, para conseguir su

independencia en detrimento de la unidad indisoluble de la Nación española que la Constitución establece.

En ambas ocasiones imaginarias, es indudable que un Gobierno central ha de tomar las medidas necesarias y encomendar a las Fuerzas Armadas el cumplimiento de su misión.

A estos efectos, recordemos que según el artículo 62 de la Constitución, apartado b) corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Pero ¿en qué consiste esta atribución aparentemente tan importante?

No se puede olvidar que en el artículo 97 de la Constitución se determina:

«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.»

Asimismo, en el artículo 8.º, antes mencionado, se dispone, en su apartado 2:

«Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución...»

Se dictaron, en consecuencia, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, reformada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, que regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar.

En el artículo 5.º de la primera de las leyes citadas, que no ha sido modificado por la segunda, puede leerse:

«Corresponden al Rey las funciones que, en materia de defensa nacional, le confieren la Constitución, las Reales Ordenanzas y las demás leyes y, en especial, el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas.»

Pero habrá que poner en relación el contenido de este artículo con las innovaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/1984, que modifica determinados artículos de la 6/1980 y que, esencialmente, se reproducen a continuación para poder valorar las facultades del Rey en el aspecto militar.

Y veremos que el nuevo artículo 8.º prescribe:

«1. *Corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa.*

En consecuencia, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas.

2. *También corresponde al Presidente del gobierno la dirección de la guerra, la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar.*

3. *Asimismo, el Presidente del Gobierno define los grandes objetivos estratégicos, aprueba los planes que se derivan de esta definición, la distribución general de las fuerzas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los Ejércitos.»*

Puede también resultar, al menos curioso, que el artículo siguiente, al tratar de la Junta de Defensa Nacional, la define como el órgano superior, asesor y consultivo del Gobierno en materia de defensa nacional. Se añade que será presidida por el Presidente del Gobierno cuando no asista a la misma el Rey, de donde se deriva que si S. M. asiste, se convierte, al presidirla, en asesor del Gobierno.

Por no alargar con exceso esta exposición y las consideraciones de ella derivadas, me abstengo de recoger las competencias que esta Ley Orgánica señala al Ministro de Defensa y que nos hacen meditar sobre el contenido de la enfática atribución que la Constitución hace al Rey al señalar que le corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Pero, dejando a un lado estas reflexiones que pueden plantear cierta duda, no la hay para determinar que en el primero de los supuestos planteados, es decir, ante un ataque exterior a nuestro país, están previstos los trámites a seguir y las medidas a tomar para que las Fuerzas Armadas acometan la misión que les señala el artículo 8.º de la Constitución. E incluso, según el número 3 del artículo 63 de aquélla, «*al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz...»*.

El segundo caso que he mencionado, en su relación con el papel constitucional de las Fuerzas Armadas, es el de una subversión interna que atente contra la unidad indisoluble de la Nación española.

Un ejemplo, no muy lejano en la historia de España, de una situación anormal de esta clase, podríamos encontrarlo en plena República, durante el año 1934, tal vez el primer acto de la guerra civil, aunque no haya sido condenado oficialmente. La revolución de Asturias, obliga al Gobierno a disponer la intervención de las Fuerzas Armadas, para poner término a la subversión en aquel territorio. Pero más claro aún es el caso de Cataluña, cuando en Barcelona, el 6 de octubre, el Gobierno de la Generalidad y el Presidente de su Parlamento, Casanovas, salen al balcón principal del edificio de la Plaza de San Jaime, y a las 22,20 horas es leída la histórica proclama que declara *«el Estado catalán de la República Federal Española»*.

El cúmulo de gestiones, entrevistas, comunicaciones y contactos políticos en aquellos momentos, se concreta en el mensaje que el emisario de Companys, Juan Tauler, Director General de Trabajo, entrega personalmente al General don Domingo Batet Mestre, General Jefe de la IV División Orgánica, que con un estilo muy militar, había pedido se le hiciera llegar *«por escrito»*. Decía así, aunque redactado en catalán:

«Excmo. Señor:

Como Presidente del Gobierno de Cataluña, requiero a VE para que las fuerzas a su mando sean puestas a mis órdenes para servir a la República Federal que acabo de proclamar.

Palacio de la Generalitat, 6 de octubre de 1934.

Lluís Companys».

No es cosa de repetir con detalle lo sucedido en Barcelona en aquella ocasión, los hechos que lo motivaron y el comportamiento un tanto pintoresco de los políticos. Lo cierto es que, declarado inmediatamente el estado de guerra, unas piezas de artillería ponen fin con sus disparos a la aventura independentista, cuyos protagonistas fueron juzgados posteriormente.

No ofrece dudas, pues, en este segundo supuesto que estoy contemplando, cómo la misión encomendada constitucionalmente, de manera muy directa y expresa, a las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e independencia de España, defender su unidad territorial y el orden constitucional, se llevaría a cabo cuando la necesidad se presentase, mediante los trámites previstos en la Constitución y en virtud de las atribuciones que, según la Ley Orgánica de la Defensa

Nacional y la Organización Militar, corresponde a las distintas Autoridades u Organismos. Las Fuerzas Armadas serían, en consecuencia, las ejecutoras de las órdenes recibidas para el cumplimiento de su función en este aspecto.

El procedimiento, con arreglo a la legislación actual, no distaría mucho del que acabó en el año 1934 con el levantamiento asturiano o con la proclamación del Estado catalán de la República Federal Española.

No olvidemos tampoco que ante el alzamiento del 18 de julio de 1936, las dos partes de España tan trágicamente enfrentadas, aplicaron inicialmente la misma legislación.

Sin embargo, aparte de estos dos supuestos comentados, podría presentarse otro muy importante y distinto por completo de los que acabo de considerar. Un tercer supuesto de apariencia fantástica pero que plantearía dudas mucho más notables en cuanto a la misión que a las Fuerzas Armadas se encomienda constitucionalmente.

Imaginemos que en algún momento y dentro de nuestro sistema democrático, un determinado partido político —sin identificarlo en absoluto con ninguno de los actualmente existentes en España, para que nuestras especulaciones sean meras ficciones—, gana unas elecciones generales. Dejemos a un lado la obtención de esa mayoría absoluta que las formaciones políticas desean tan fervientemente, como es natural, pero que siempre encierra el riesgo de dar origen a lo que se suele denominar una *dictadura democrática*, tal vez la más temible de las dictaduras, pues no experimenta el limitativo complejo de la ilegitimidad en su establecimiento, sino que, al contrario, se fundamenta en el resultado de un proceso en el que se manifiesta la voluntad del censo electoral.

Resulta, por consiguiente, que en numerosas ocasiones la mayoría obtenida por el Partido triunfante, al no alcanzar la que cada uno de ellos desearía a fin de poder gobernar con el mismo carácter absoluto, necesita complementarse con los votos de otros partidos para poder llevar a cabo la labor de gobierno que aspira a conseguir el bien de la Nación a través de su programa político.

Y continuemos en nuestro ejercicio imaginativo para pensar que el Partido victorioso tiene que apoyarse en otro u otros partidos de carácter nacionalista, a fin de obtener en las Cortes o en otros organismos o situaciones, la mayoría de votos, necesaria para que sus proyectos de gobierno sean aprobados.

En definitiva, puede ocurrir que esos pactos necesarios para mantenerse en el poder y estar en condiciones de llevar a cabo bienintencionados propósitos, alcancen extremos exagerados y lleguen a constituir un peligro.

No es fácil pensar en el sacrificio que supone para los políticos renunciar al poder. Es más probable el de renunciar a algunas ideas, a algunos planes o a algunos propósitos con tal de mantenerse en él. No se trata ahora de profundizar en aspectos morales, sino de pensar en la prosaica realidad que de ordinario inspira conductas.

Por eso, si las sucesivas concesiones a minorías que abrigan propósitos independentistas se prolongan e intensifican; si los pactos sobre temas diversos —económicos, idiomáticos, de seguridad—, son crecientemente más graves y trascendentes; ¿a quién correspondería constitucionalmente reconocer la amenaza y ordenar a las Fuerzas Armadas que cumplan su misión constitucional?

Cuando el Gobierno no actúa en este sentido, pues es él mismo quien procede peligrosamente, ¿en manos de quién queda la decisión?

¿De las propias Fuerzas Armadas?

Es muy aventurado pensarlo así.

Por eso, parece necesario hacer algunas consideraciones previas con respecto a la inclusión del artículo 8.º de la Constitución en su Título Preliminar y sobre la misión de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático. Aunque ello no sirva más que para llegar a la conclusión de que se produce una incertidumbre cuya resolución resulta muy aconsejable.

No podemos dudar de la importancia que encierra dentro de cualquier sistema el concepto de la defensa nacional. Una importancia que afecta tanto al ámbito internacional como al ámbito interno. En el primer caso, hemos de reconocer que por mucho que hayan cambiado las cosas y hasta la definición de la guerra, ésta sigue produciéndose en distintos escenarios, a veces con una virulencia superior a la de otros tiempos. Se ha llegado incluso a hacer la guerra para preservar la paz, pero como en todos los casos, con enormes sacrificios, muertes, destrucciones, desolación, y «daños colaterales».

Podrá pensarse por algunos que la guerra es algo lejano, casi imposible en la actualidad; pero los hechos nos revelan que no es así y, en todo caso, la úni-

ca manera de descubrir los límites de lo posible es aventurarse un poco más allá, hacia lo imposible.

La defensa nacional, de la que no puede prescindirse, afecta en este supuesto a la conservación del territorio y a la protección de la población frente a las agresiones exteriores.

En cuanto al ámbito interno, la defensa se concreta en la protección del ordenamiento jurídico estatal, sin olvidar que puede referirse también al mantenimiento de la unidad territorial que la Constitución proclama.

Pero en los tiempos modernos, la defensa nacional presenta un aspecto complejo y general, que se opone a la limitación de su ejercicio en una sola institución, como es la de las Fuerzas Armadas, sino que exige la conjunción de distintos estamentos y la colaboración de múltiples aspectos que convierten a la política de defensa en una parte integrante de la política general para determinar los objetivos de la economía nacional, de los recursos y de las acciones necesarias para obtenerlos; de las alianzas y de la general organización de las Fuerzas Armadas como parte ejecutiva —importante desde luego—, pero no la única encargada de esa misión vital para el país, que ha de ser global, compleja e integrada.

La frase de Clemenceau, «La guerra es tan importante que no puede dejarse en manos de los militares», podría completarse diciendo que tampoco las manos de los políticos pueden ser las únicas que la dirijan.

De otro lado, en un sistema democrático, el poder militar, ha de caracterizarse por ser en esencia obediente y no deliberante ni independiente. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político del Estado es una consecuencia indudable de la organización estatal dentro de la democracia y de la división de poderes.

Ya he hecho referencia anteriormente a la organización de la defensa nacional que, partiendo del mandato constitucional, se establece en la Ley Orgánica por lo que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

Y sin duda tiene que ser así. Ya Karl von Clausewitz decía que *«la subordinación del punto de vista militar al político es lo único posible...»*.

El catedrático Roberto L. Blanco Valdés, es un interesante libro sobre *La organización constitucional de la Defensa*, hace un recorrido histórico en cuanto a

la ordenación de las Fuerzas Armadas en la evolución constitucional española; pero sin detenernos en estos antecedentes y en el desarrollo a través del tiempo, con vicisitudes tan importantes como las reformas republicanas o el período del franquismo, es preciso ir a parar a la posición de las Fuerzas Armadas en el vigente ordenamiento constitucional y, especialmente en el artículo 8.º de la Constitución con cuya referencia he iniciado estas reflexiones, para relacionarlo con el tercero de los supuestos que hemos imaginado: el de un Gobierno legítimo que se desvíe de la Constitución hasta el punto de hacer peligrar la integridad nacional, puesto que la imaginaria situación convierte en inaplicable el procedimiento normal previsto en la propia Constitución y en las leyes que la desarrollan.

El mencionado artículo ha venido planteando dos tipos de problemas: los derivados de la correcta interpretación de su propio contenido literal y, sobre todo, los originados por la peculiar ubicación sistemática del mismo dentro del conjunto del texto constitucional.

El Título Preliminar de la Constitución está destinado a la definición de los grandes principios inspiradores del Estado y a la constitucionalización de algunas instituciones fundamentales de la sociedad. Por consiguiente, la mencionada inclusión ha dado lugar a una polémica doctrinal en cuanto a la exacta caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas.

Ya en el debate político establecido en torno a la elaboración de la Constitución y sin olvidar el espíritu de consenso y de cesiones recíprocas que inspiró la transición española, se propuso por algunas personas o sectores que el repetido artículo 8.º no figurase en el Título Preliminar sino que se incluyera en el Título IV del anteproyecto constitucional relativo al Gobierno y a la Administración, puesto que en otro caso se confería a las Fuerzas Armadas un *status* especial y privilegiado, incompatible con su naturaleza de administración pública estatal.

Pero la idea no prosperó, tal vez debido a las circunstancias especiales en que la transición se producía y al hecho de que se pensara que la repetida inclusión en el Título Preliminar no podía entenderse que concedía una autonomía a las Fuerzas Armadas que les permitieran actuar como supremas y últimos garantes políticas del ordenamiento constitucional, es decir, como una especie de poder autónomo que podía determinar el momento en que era oportuno actuar para llevar a cabo la función que la Constitución les encomienda.

El problema doctrinal en cuanto a si las Fuerzas Armadas deben ser consideradas como «administración» o como «institución», agrupa opiniones en uno u otro sentido, pero no tiene un excesivo valor con respecto a las conclusiones dedu-

cidas, pues todas estiman que la posición constitucional de las Fuerzas Armadas supone en todo caso la estricta subordinación a los supremos poderes políticos del Estado: Gobierno y Cortes.

No obstante, estos razonamientos y conclusiones no son aplicables al supuesto hipotético que estamos tratando, pues precisamente el Gobierno, condicionado por la necesidad del apoyo de unos partidos nacionalistas, insaciables en sus pretensiones, y las Cortes, en las que los votos de estos completarían la mayoría necesaria para el Gobierno, serían quienes se apartaran de la legalidad constitucional.

¿Qué sucedería, pues, en este caso? ¿Cómo habría de procederse? ¿No cabe, constitucionalmente, ningún remedio ante la violación de unos principios básicos de la Constitución?

Se ha dicho que la preocupación es la imaginación mal empleada. Por eso, más que preocuparse por algo que esté lejos de suceder, será preferible dejar que sea la imaginación la que vuele y aplicar la fantasía a previsiones que hayan de contemplarse *«mirando adelante al pasado»*, porque la imaginación está hecha de la memoria y si no tuviésemos memoria no podríamos imaginar.

Y en esas circunstancias excepcionales no tenemos mas remedio que volver la mirada hacia nuestra Ley de leyes, para tratar de descubrir algún procedimiento que permita atajar un caso tan improbable como grave.

No hace mucho tiempo, el líder de un Partido nacionalista, animado de inquietudes revisionistas, alegaba que la Constitución debiera modificarse porque había sido elaborada *«en un clima donde imperaba el miedo y bajo la presión de las Fuerzas Armadas»*. Ha de reconocerse que si el temor dio lugar a un consenso eficaz y constructivo, no sería tan malo como este político piensa y podría desearse, en momentos cruciales para el país, que también un cierto temor a males peores hiciera llegar a acuerdos. En cuanto a la presión de las Fuerzas Armadas, me atrevo a pensar, al contrario, que los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, en definitiva vencedores de la guerra civil, consiguieron con su serenidad, comprensión y hasta sacrificio, mantener la paz por todos deseada y permanecer vigilantes y comprensivos ante un inevitable y necesario proceso de transición a la democracia.

Pero, en cualquier caso, la situación en que la Constitución se redactó y el retorno de la Monarquía como sistema político, continuando lo que en realidad

constituía la legalidad posfranquista, supusieron la adopción de medidas muy especiales.

Se trataba, ante todo, de adaptar la Monarquía a los tiempos actuales y de insertarla en el concepto de parlamentaria, que obligaba a reducir sus funciones ejecutivas a cambio de un amparo que convertiría a la persona del Rey en inviolable y le eximía de responsabilidad.

Se establece así la figura del Rey que reina, pero no gobierna. Y aunque pudiéramos preguntarnos en qué consiste reinar sin gobernar, lo cierto es que corresponden al Monarca importantes funciones. A la representativa y simbólica, se une la de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, que por su generalidad e indefinición en cuanto a su ejercicio, adquiere una trascendencia singular. De las que según el artículo 46 le corresponden, ninguna concede a S. M. la iniciativa y todas han de ser refrendadas. Tan sólo las del artículo 65 —distribución de la cantidad que recibe del Presupuesto para el sostenimiento de su Familia y Casa, y el libre nombramiento y relevo del personal de su Casa— dependen de la voluntad del Monarca.

Pero a los efectos de la situación excepcional que estoy examinando, es preciso detenerse en el apartado *b)* del artículo 62, que atribuye al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Una amplia competencia que se repite, con la misma generalidad en la Ley Orgánica 6/1980, modificada por la 1/1984, y en las Reales Ordenanzas, aprobadas por Ley 85/1978.

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, en el término militar, encierra el poder de dar 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 ahora 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 aquella, es un principio inherente a esta clase de organización que, ante un vacío o una deficiencia en la cadena de mando, el superior puede 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 solo a la Constitución y a la ley, pues en un Estado de Derecho, lo único supremo son las normas jurídicas.

Pero el problema del ejercicio por el Monarca de la Jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, en un sentido operativo, es muy discutible. Hay que admitir, ante todo, que la evolución de la guerra moderna ha cambiado radicalmente el concepto de aquel mando. La guerra se ha convertido en total, en la mayoría de los casos. No está limitada a las operaciones de carácter militar, sino que exige la participación de la mayor parte de los órganos de la actividad nacional. A este tipo de guerra corresponden necesariamente medios que sobrepasen las fronteras nacionales. El sistema de alianzas y la necesidad de un Estado Mayor único aliado o de un solo Comandante Supremo interaliado, han transformado la concepción tradicional de la Jefatura de los Ejércitos.

En caso de guerra, el Jefe del Estado, que tiene el deber de velar por la defensa del territorio nacional, no podrá descender al rango de jefe técnico de una parte de la actividad bélica del país, es decir, de la que constituyen las operaciones militares propiamente dichas. No conviene, de otra parte, que pudiera estar subordinado en su función de Jefe de las Fuerzas Armadas, a otro Jefe extranjero.

La conclusión unánime —pero referida esencialmente a un conflicto exterior— es que el Rey no debe ejercer el mando efectivo de las Fuerzas Armadas. Pero quizá hay que volver a pensar en esto. La misión del Rey tiene una carga psicológica especial que se basa en una cierta convergencia de la función real y de la función militar. Si el Rey, en cumplimiento de la Constitución, tiene que velar por la independencia nacional y la integridad del territorio, el último recurso es el de las Fuerzas Armadas a quienes incumbe la tarea de constituir el supremo argumento si la vida del país está amenazada, principalmente si la amenaza es interior, y reú-

ne las especiales características que estamos suponiendo en las presentes consideraciones.

De otra forma, ¿qué significado encierra la afirmación constitucional de que corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas?

Es cierto que esta atribución que al Rey hace el apartado *b)* del artículo 62 de la Constitución, ha venido a ser vaciada —y no falta quien piensa que con dudosa constitucionalidad—, por las leyes y disposiciones que en virtud del propio mandato del número 2 del artículo 8.º asignan a otras Autoridades y entidades cometidos fundamentales relacionados con la función y la organización militar. Pero algún contenido ha de quedar en la misión del Rey como titular del mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Por importancia que tenga el simbolismo, no puede la misión del Rey quedar reducida a ser un mero símbolo, a poder vestir los uniformes de Tierra, Mar y Aire, de acuerdo con el acto a que acuda, o limitarse a ostentar una estrella más en sus divisas, por encima de las que corresponden a los más altos Jefes, para acomodarse a lo que ocurre en el ámbito internacional.

El mando supremo de las Fuerzas Armadas y la obligación de velar por el orden constitucional, con una intensidad moral que puede llegar a encontrarse por encima de trámites administrativos y de reglamentarios refrendos, permitieron al Rey desarticular el golpe de Estado que se produjo el 23 de febrero de 1981.

Como opina Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, *«si la Constitución prevé que las Fuerzas Armadas son para ocasiones excepcionales la garantía del orden constitucional, es claro que el Rey, parte, y parte muy principal de ellas, ha de cumplir aquí también su función constitucional de Jefe supremo de aquella institución armada, que asume la garantía política última de la Constitución, y a ello parece comprometerse cuando jura, como la Constitución exige que lo haga, guardar y hacer guardar la Constitución»*.

Juan Carlos I no ha hecho tal juramento, pero asumió su contenido al promulgarla.

Tal vez las funciones más importantes y decisivas del Rey son las que no están amparadas por el refrendo. Y siempre es más grande el valor de lo que se hace sin tener el amparo de la irresponsabilidad que el refrendo confiere. Si el mérito consiste en que llegado el caso se afronte la elevada responsabilidad de defen-

der a España en su unidad y en su integridad territorial, merece la pena utilizar esas funciones generales y poco detalladas en su ejercicio que al Rey atribuye la Constitución.

Ante extremos verdaderamente gravísimos, el uso del poder moderador por parte del Monarca permitiría advertir al Gobierno del peligro que encierra apartarse, por la vía de concesiones excesivas y tolerancias inadmisibles, de la afirmación básica contenida en el artículo 2.º de la Constitución.

Hay responsabilidades tan importantes como honrosas, que no se eluden por el trámite administrativo del referendo, pues tienen un carácter moral que debe inspirar la conducta de aquellos a quienes las circunstancias de la vida han situado en lo más alto de la organización del Estado.

Los consejos son siempre convenientes: unas veces para seguirlos al pie de la letra porque es evidente su acierto. Otras, para hacer todo lo contrario de lo que sugieren, porque es manifiesto su error.

Decía Maquiavelo que *«un hombre prudente no puede ni debe mantener la palabra, si eso le es perjudicial y, sobre todo, si han desaparecido los motivos que le llevaron a hacer tal promesa»*. Una recomendación que encaja plenamente en la clasificación de lo inaceptable. Por encima de la propia conveniencia, estará siempre otra conveniencia superior, que es la de la Nación a la que se sirve. Y, sobre todo, si los motivos permanecen, aún cuando sea fácil convencerse a sí mismo de que han desaparecido, si nos perjudican.

Hay muchas promesas que mantener y muchos recuerdos que conservar. El General Franco le había pedido a nuestro Rey cuando este era todavía Príncipe de España: *«Alteza, prométame que, pase lo que pase, mantendrá la unidad de España»*.

Y reconociendo la importancia de esa petición que sigue teniendo el máximo valor para ser atendida, Don Juan Carlos I, en su mensaje ante las Cortes Españolas, el 22 de noviembre de 1975, al ser proclamado Rey tras la muerte del General, decía:

«No sería fiel a la tradición de mi sangre si ahora no recordase que durante generaciones los españoles hemos luchado por restaurar la integridad de nuestro solar patrio. El Rey asume este objetivo con la más plena de las convicciones».

Si este párrafo aludía tal vez a Gibraltar y a su recuperación futura, tanto más debe interpretarse que se refiere también a evitar la pérdida de territorios hoy integrados en la indisoluble unidad de España.

En el mismo mensaje, hay también un párrafo dedicado a unos destinatarios militares:

«Como primer soldado de la Nación, me dedicaré con abínco a que las Fuerzas Armadas de España, ejemplo de patriotismo y disciplina, tengan la eficacia y la potencia que requiere nuestro pueblo».

Eran tiempos de juramentos solemnes y de firmes promesas. La fórmula de Torcuato Fernández Miranda de pasar *«de la ley a la ley a través de la ley»*, pudo ser adecuada para tranquilizar conciencias y rectificar posturas, pero no para borrar por completo unos compromisos que afectan a la unidad de España y con respecto a la cual las Fuerzas Armadas tienen una clara misión que les encomienda el artículo 8.º de la Constitución.

Estoy seguro de que tampoco el Rey ha olvidado las palabras de su padre, el Conde de Barcelona, cuando muy poco antes de su muerte, como en un angustioso testamento, expresaba su preocupación porque veía a nuestra Patria desgarrada por los movimientos separatistas que con mayor o menor intensidad, pero con contumacia continuada, trataban de minar esa unidad de España que es preciso preservar por encima de todo.

Otra aplicación de este amplio poder arbitral y moderador que la Constitución atribuye al Monarca, podría ser la de sugerir e impulsar, con prudencia y habilidad, a los grandes partidos políticos nacionales que se pusieran de acuerdo sobre determinados temas importantes que afectan al Estado en general, para evitar al que ocupe el poder, la dependencia de los pequeños partidos nacionalistas y la progresivas concesiones en su favor, a cambio de la obtención de votos.

El acuerdo circunstancial de las dos grandes formaciones, podría verificarse en ese imaginario centro que vendría a ser como un punto de encuentro en casos concretos y especiales de destacado interés para España.

Puedo recordar que en el proceso de elaboración del proyecto de la Constitución española de 1978 y como miembro de la Casa de S. M. el Rey, me correspondió mantener diversas reuniones con el entonces Presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, a fin de trasladarle de manera oficiosa las sugerencias que

podieran considerarse oportunas en cuanto a las facultades de S. M que podrían incluirse en nuestra Ley fundamental.

Los cambios de impresiones fueron numerosos y sinceros. Una de las ideas en la que se pensó durante la elaboración del proyecto de Constitución, aunque no llegara a prevalecer, era la de que el Rey, en casos excepcionales y limitados, pudiera tomar la iniciativa de convocar un referéndum sobre temas trascendentales para la Nación, que se plantearan de forma extraordinaria e imprevisible, por encima de los programas, las promesas y los acuerdos de los partidos políticos.

Un referéndum excepcional, que también podría ser el camino a seguir posteriormente, en el supuesto de que el Rey y las Fuerzas Armadas hubieran de intervenir en un momento extremo para evitar la desmembración de España.

Sin duda podrá pensarse en la inutilidad de este trabajo que estoy terminando de exponer, sobre la base de un supuesto imaginario; pero siempre será consolador pensar que el Rey pueda tener un papel importante como mando supremo de unas Fuerzas Armadas, a quienes corresponde la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, la defensa de su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

No sería lógico que llegara a producirse en la realidad una situación tan extrema.

Pero, al fin y al cabo, existe algo que va más allá de la lógica: la imaginación.

