

23 DE FEBRERO DE 1981: LA REINTERPRETACIÓN JURÍDICA DE UN SUCESO PROPIO DE PERÍODOS DE TRANSICIÓN

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

Universidad de Castilla-La Mancha
Consejero Consultivo de Castilla-La Mancha

I. PLANTEAMIENTO.—II. EL GOLPE EJECUTADO.—III. EL GOLPE PARALELO: LA UTILIZACIÓN DE LOS HECHOS PARA FORZAR UNA SALIDA INSTITUCIONAL.—IV. RESPUESTA INSTITUCIONAL.—V. LA CORONA: ¿PAPEL CONTROVERTIDO O SALVACIÓN DE LA DEMOCRACIA?—VI. LECTURA CONSTITUCIONAL DE LA SALIDA DEL GOLPE EJECUTADO: EL PROTAGONISMO DE LAS INSTITUCIONES ANTE LA INTENTONA.—VII. LECTURA CONSTITUCIONAL DE LA SALIDA DEL GOLPE PARALELO: EL REY NUNCA HUBIERA PODIDO RESPALDAR, CONFORME A LA CONSTITUCIÓN, LA CANDIDATURA DE ARMADA A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.—VIII. LA LABOR DE LA CÚPULA DE LA ADMINISTRACIÓN, EN CONTACTO CON LA CASA DEL REY.—IX. UN EPISODIO DEL PASADO QUE FORTALECIÓ LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA.—X. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

El éxito del proceso democrático español permite en la actualidad defender la intervención del Rey la noche del 23 de febrero de 1981, pero también revisar este protagonismo casi absoluto que se ha concedido a la Corona en la desactivación del golpe. Como motivo de debate y para plantear nuevas alternativas, el autor critica una interpretación del Título II de la Constitución española condicionada por el comportamiento del Rey en esas horas.

Palabras clave: golpe de Estado; Corona; transición política.

ABSTRACT

The successful democratic process in Spain now not only allows to defend the King's intervention the night of February 23rd 1981, but it also to revise the almost absolute power then given to the Crown to deactivate the coup D'Etat. To discuss and bring forward alternatives the author criticises an interpretation of Title II of the Spanish Constitution which was conditioned by the King's actions during those hours.

Key words: military coup; Crown; political transition.

I. PLANTEAMIENTO

Tres décadas han transcurrido desde el último golpe de Estado conocido en España. Recordar el episodio que pone fin a la Transición [a juicio de muchos ese momento histórico es la derrota de la intentona del 23 de febrero de 1981 (1)] me ha parecido una aportación de interés susceptible también de ser evaluada desde el derecho constitucional.

Con las limitaciones de espacio sugeridas por la Revista de Estudios Políticos, y remitiéndome a un libro de años atrás sobre este tema (2), expongo mis ideas sin más preámbulos.

Ningún acto del Rey tras los que desarrolla el 23 F, ha tenido tanta repercusión jurídica. Ahora sabemos que lo que se tomó como ejemplar, evidentemente lo fue en ese marco histórico, pero desde un plano estrictamente constitucional: ¿Sorprendería hoy un comportamiento similar del Jefe del Estado? ¿Alguien estaría tranquilo sabiendo que el país donde habita, vence a la subversión gracias al mérito de un único órgano constitucional, de configuración unipersonal y hereditaria?

El éxito del proceso democrático español permite seguir glosando la intervención regia, pero también revisar este protagonismo omnipresente y casi absoluto que se ha concedido a la Corona en la desactivación del golpe. Como motivo de debate y para plantear nuevas alternativas, en el seno de estudios como éste y otros anteriores (3) me parece criticable la tendencia a in-

(1) Aunque muchos otros lo sitúan en la victoria del PSOE en las elecciones generales de 28 de octubre de 1982.

(2) BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *Las instituciones funcionaron. 25 años del golpe*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

(3) BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *El Poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Senado, 412 páginas. Madrid, 2003. Sobre este libro, una crítica a cargo de DÍAZ REVORIO, F. Javier, bajo el título «La Corona desde la perspectiva jurí-

terpretar determinados preceptos del Título II de nuestra Constitución, dedicado a la Corona, bajo el condicionamiento del comportamiento del Rey en esas horas. En más de una ocasión, se fundamentan teorías tras las cuales la letra y sistemática de la Constitución, la propia esencia del papel de un Monarca Parlamentario, se pospone, en beneficio de dotar de un contenido efectivo funciones meramente simbólicas. Los actos del Rey esa noche, han sido, por ejemplo, una fuente inagotable para justificar pretendidos poderes residuales, competencias de excepción, o mandos efectivos.

La legitimidad de la Corona no se resiente lo más mínimo por reconocer que alguno de sus actos excediera dichas atribuciones. Parece innecesario acomodar todo a la Constitución, hasta el último extremo, en momentos excepcionales en los que ésta resulta atacada. Aún es menos pertinente sentar como criterio, actos institucionales producidos desde la excepcionalidad, o incluso edificar jurídicamente las reacciones del Estado ante un ataque a su estructura, desde esa anormalidad. La propia Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de Alarma, Excepción y Sitio, elaborada al calor del reciente golpe se abstuvo de hacerlo (4), por ello la doctrina parece que debiera de evitar cualquier argumentación que llamase al Jefe del Estado a un papel de *Magistrado de Crisis*, introduciéndole en el devenir de los acontecimientos políticos, del poder y de las decisiones, y alejándolo del arbitrio y el simbolismo.

Que las Fuerzas Armadas de 1981 no eran (por la trayectoria de sus mandos) las de ahora, es un hecho. Que la ascendencia del Rey era notabilísima, también. Que las instituciones, secuestradas o libres, estaban en una fase de asentamiento social, resulta asimismo pacífico. Pero, con todo, el Ejército o los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad dependían del Gobierno. El Ejecutivo entendido en un sentido extenso, tenía capacidad de actuar a través de altos cargos ajenos al Congreso de los Diputados. Dirigentes políticos, sindicales, cabezas de la Judicatura, senadores, cargos locales, cargos autonómicos y preautonómicos, órganos consultivos...; todos merecen un papel en la resolución del conflicto porque efectivamente lo tuvieron. Sólo la brevedad del triste acontecimiento ha impedido sacar conclusiones de cara al futuro, sobre la efectividad de las instituciones ajenas a la Cámara Baja.

dico-constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 71, mayo-agosto de 2004, *Monográfico XXV aniversario de la Constitución (III)*, págs. 347 a 409.

(4) Con acierto, el Legislador evitó cualquier forzada apelación a las funciones regias, fuera cual fuese la circunstancia de gravedad o excepcionalidad, para dar posibilidad de juego a alguna atribución de la Corona.

II. EL GOLPE EJECUTADO

El golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 se presenta en la actualidad, con referencia a los hechos acaecidos, con pocas alteraciones significativas respecto del relato más común de los meses siguientes a la intentona. Lo escrito al respecto es mucho y variado, desde la prensa a la doctrina científica, pasando por decenas de pseudomemorias, alegatos exculpatorios con pretensiones de veracidad, u oportunas daciones de fe de lo sucedido, en ocasiones de calidad y rigor (por ejemplo, a cargo de periodistas coetáneos a los hechos y al juicio) o en otras de simple autoreconocimiento (algunos militares y políticos que pasando por allí dejan su opinión para la posteridad). Pero lo cierto es que el tiempo presenta una serie de hechos como probados, ante los tribunales y ante la sociedad, aparcando centenares de conjeturas sobre la autoría o impulso del golpe. El enfriamiento de tres décadas estaría en condiciones de revelar cualquier nuevo dato, por sorprendente que resultase, y no parece que tal circunstancia se vaya a producir.

Sobre las seis y cuarto de la tarde del 23 de febrero, más de un centenar de guardias civiles al mando del teniente coronel Tejero asaltaron el Palacio del Congreso de los Diputados para interrumpir la sesión parlamentaria durante la que se producía la segunda votación constitucionalmente exigida, por ausencia de mayoría absoluta en la primera, para la investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo como Presidente del Gobierno. Este proceso constitucional se había abierto por la dimisión del Presidente investido tras las elecciones generales de 1979, Adolfo Suárez, el 28 de enero de 1981 (5). Los asaltantes penetraron en el salón de sesiones ante los medios de comunicación, lo que produjo un efecto inmediato de conocimiento y alarma social. La repercusión de esta acción en los Poderes del Estado es momentáneamente elevada, por la presencia en el pleno y lugares aledaños de la práctica totalidad de los diputados y de todos los Ministros del Consejo en funciones (6),

(5) Se carece de pruebas sobre los motivos de esta decisión, y jamás se tendrán por tratarse de una decisión personal. Lo que sí parece es que está desligada de cualquier conocimiento de un golpe militar (cuyo rumor era perenne esos años) y se encaminaba más hacia un movimiento político ante el congreso de su partido, para recuperar parte del control sobre el espectro centrista. Es claro que pretendía seguir en primera línea de la actividad política cuando un año y medio después vuelve a optar a la Presidencia del Gobierno al frente de una nueva formación política.

(6) Por debajo del Presidente, los Ministros que asumían las responsabilidades directas sobre los servidores públicos golpistas eran el Vicepresidente para asuntos de la defensa, Teniente General Gutiérrez Mellado, el Ministro de Defensa, Agustín Rodríguez Sahagún, y el Ministro del Interior, Juan José Rosón.

con su Presidente al frente. Entre los diputados se encontraban también los principales líderes de los Partidos Políticos.

A las diecinueve horas, el Capitán General de la III Región Militar, Jaime Milans del Bosch, sin cobertura legal en la forma y con un patente ánimo de subversión en el fondo, declara lo que denomina como «Estado de Excepción» en la demarcación que comprende su Capitanía (Levante y la antigua región de Murcia). Una hora después de materializarse la entrada en el Congreso se presenta una situación de evidente golpe de Estado con la toma de algo más que una única sede institucional, ya que en esas horas el Palacio del Congreso recibe y aúna lo más relevante de dos Poderes: una Cámara del Legislativo y la cabeza del Ejecutivo, con el Gobierno entendido en sentido estricto. En cuanto a la presencia física en la calle de la subversión (organizada, no los conatos de manifestantes o espontáneos), se reduce a la ciudad de Valencia, por la que circulan vehículos militares con intenciones intimidatorias. En las siguientes horas, se trata de materializar acciones convergentes con estas dos iniciales, a fin de producir un efecto multiplicador. La más destacable es el intento de hacer visible en las calles de Madrid a la División Acorazada *Brunete*. En realidad, entre las dieciocho horas del 23 de febrero y las dos horas del día 24, sólo elementos aislados de unidades militares participan en acciones de bloqueo de objetivos estratégicos: la toma de las instalaciones de *Televisión Española*, en *Prado del Rey*, y la de la emisora *La Voz de Madrid*, ambas por escasas horas, y el segundo objetivo sin interferencia práctica. El tercer movimiento que se materializa, fuera ya de las previsiones de los golpistas, es el de una columna de camiones militares al mando del Comandante Pardo Zancada, que se incorpora a los asaltantes del Congreso durante las primeras horas del 24 de febrero.

Una vez fracasan las adhesiones en cascada que tradicionalmente acompañaban a los pronunciamientos en España, durante los siglos XIX y XX, por la abstención del resto de Regiones Militares; al amanecer del día veinticuatro la subversión se reduce al recinto del Congreso de los Diputados y las tropas en Valencia son acuarteladas, tras la retirada de las órdenes ilegales por parte de su Capitán General. Al mediodía del martes 24 de febrero, se entregan las fuerzas que ocupan la Cámara Baja y finaliza en menos de dieciocho horas el golpe de Estado.

III. EL GOLPE PARALELO: LA UTILIZACIÓN DE LOS HECHOS PARA FORZAR UNA SALIDA INSTITUCIONAL

En efecto, el General de División Alfonso Armada, pretendía asumir la Presidencia del Gobierno aprovechando la incertidumbre de la jornada, tras seguir dos pasos: primero, convencer al Rey de la oportunidad de proponerle a él como candidato ante el Congreso, y segundo obtener la mayoría necesaria en la Cámara secuestrada y coaccionada, para la formación de un Consejo de Ministros multicolor, con presencia de representantes de todas las ideologías. Su actitud era el colofón ante el fracaso de llegar a este cargo a través del procedimiento constitucional usual: se conoce como *Operación De Gaulle*, al conjunto de movimientos efectuados desde variados ámbitos políticos españoles en los meses previos al golpe, a fin de buscar una persona que efectúe un *golpe de timón*, a lo que consideraban era una crisis política enquistada (debilidad del Gobierno, enfrentamientos en la mayoría parlamentaria, violencia terrorista...) (7). El General Armada se reconocía asimismo como la reencarnación española de su admirado y estudiado estadista galo. Tras la dimisión de Adolfo Suárez en enero de 1981, intentó por todos los medios, desde una manifiesta ignorancia del orden constitucional y con una elevada dosis de autoestima, que el Rey le propusiera a él como candidato en la sesión de investidura, para lo que utilizó su cercanía ante la Casa Real, de la que había sido parte, y ante el propio Monarca, del que fue preceptor en su infancia y juventud; forzando visitas, llamadas y contactos.

El funcionamiento del partido que sustentaba al Gobierno, la Unión de Centro Democrático, que con todas sus dificultades (8), terminó en lógica

(7) Existen múltiples referencias a esta operación. Por ejemplo: AGUILAR, Miguel Ángel *et alii*: *El golpe, anatomía y claves del asalto al Congreso*. Ariel, Barcelona, 1981. CERNUDA, Pilar *et alii*: *23f: la conjura de los necios*. Foca, Madrid, 2001. FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media: el enigma del 23-F*. Taurus, Madrid, 2000. ONETO, José: *La verdad sobre el caso Tejero: el proceso del siglo*. Planeta, Barcelona, 1982. TEZANOS, Jose Félix *et alii* (eds.): *La transición democrática española*. Sistema, Madrid, 1989. VV.AA.: *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. UNED-UAM, Javier TUSELL y Álvaro SOTO (dirs.), Madrid, 1996. Diario *El País*, de 25 de febrero de 1991, pág. 21. Entre otros.

(8) El protagonismo de los partidos y los grupos parlamentarios en las situaciones de incertidumbre de mayorías de cara a trasladar un candidato al Monarca, es una evidencia, así como el escaso (más bien nulo) margen de apreciación de este último. Es sustancial subrayar que a pesar de su enorme crisis, UCD cumplió en su Congreso de Palma de Mallorca, al inicio de febrero de 1981, con su cometido interno de proponer un candidato. Y su dividido grupo parlamentario, a su vez, con la autodisciplina de llevarlo a las consultas regias y defenderlo en las posteriores dos sesiones necesarias de investidura.

por articular un nuevo candidato (Leopoldo Calvo-Sotelo, que fue propuesto al Rey en la ronda de consultas celebradas los días 9 y 10 de febrero), lanzó al General Armada a concluir los contactos que ya tenía abiertos y muy avanzados en el frente extraconstitucional, con la finalidad de acceder a la Presidencia por la fuerza. Los contactos se producían directamente o a través de otros oficiales implicados, con Milans del Bosch y Tejero, siendo firme la voluntad de Armada de conseguir su propósito a cualquier precio pues incluso antes de la dimisión del Presidente había hablado de fechas orientativas para el golpe (9).

Son diversos los estudios que nos han presentado, con acierto y sólidas bases, la convergencia de distintas finalidades en los golpistas (10), entre los cuales primó la prisa por actuar, dejando que las circunstancias determinaran las consecuencias, siempre que éstas fuesen de cambio en la dirección política de España. Así, a los movimientos de salón *a la francesa*, del General Armada, se unía el deseo constante y hasta expreso de algunos mandos franquistas, cuyas más representativas cabezas eran Milans y el Teniente General Fernando de Santiago, de alterar las bases democráticas del sistema para imponer tutelas a los gobernantes en ámbitos como la política autonómica o el desarrollo de derechos fundamentales. Con Armada convergían en el respeto a la Corona y la apuesta por el mantenimiento de la misma (Armada por cercanía personal, el resto por convencimiento o por cumplir la voluntad del testamento político de Franco), pero las divergencias se centraban en la presencia de determinadas fuerzas de izquierda o nacionalistas. Afortunadamente para el fracaso rápido e inmediato del golpe, el oficial que debía ejecutar la acción más sonada, altavoz inicial y fuente de pretendidas adhesiones, era el más extremo de todos ellos en sus planteamientos (11). El Teniente Coronel Tejero podría considerarse en la práctica como representante de un tipo de golpe más duro y reaccionario, el denominado *golpe a la turca* (al modo del efectuado unos meses antes, durante el verano de 1980, en ese país), o más concretamente, partidario de una acción que concluyese definitivamente con el orden democrático, y no sólo con el sistema constitucional

(9) A mediados de enero, en la reunión de la calle General Cabrera 15, de Madrid.

(10) Sobre las tramas, aunque con distintas interpretaciones y clasificaciones: ANDRÉS, Jesús de: «El golpe de Estado de la Transición: las causas, actores, desarrollo y consecuencias del 23-f». En *Actas del III Simposio de Historia actual*, págs. 463 a 482, 2002. En especial, pág. 471.

(11) Destaca la ingenuidad del proceder golpista en toda la trama y ejecución. ANDRÉS, Jesús de: «El golpe de Estado de la Transición...», pág. 471. El golpe estuvo mal preparado, descoordinado y mezcló objetivos, con cada protagonista persiguiendo distintas intenciones (págs. 472 y 473).

vigente, como encerraba el fondo de la intentona de sus compañeros de viaje. Así, Tejero impidió los planes de Armada de proponer un Gobierno de concentración a los retenidos (12), culminando su irracional comportamiento de actuar sin más motivación que la necesidad de hacer algo rápido en lo que consideró la *defensa de su patria*, rechazando cualquier otra salida ajena al fin más absoluto, palpable y evidente del régimen de libertades.

IV. RESPUESTA INSTITUCIONAL

En un breve espacio de tiempo (en torno a las diecinueve horas si consideramos como situación de máximo riesgo el secuestro del Congreso, o unas once horas, si se entiende fracasado el golpe tras el acuartelamiento de las tropas en Valencia con la retirada del bando de Milans del Bosch) las instituciones democráticas se han visto atacadas sin paliativos pero, en cualquier caso, no de manera absoluta y total: la Corona, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y los Tribunales de Justicia, el Consejo de Estado, los órganos autonómicos y preautonómicos, las Corporaciones Locales, los Partidos y Sindicatos (13), y, en general el resto de instituciones y magistraturas constituidas, estaban en condiciones de mantener un funcionamiento teóricamente habitual. Este dato es destacable siempre que se acepte la lógica jurídica de que el Estado de Derecho es la suma de todo, aunque la dirección política y el peso de las decisiones inmediatas pudiera recaer en los órganos secuestrados. Evidentemente el problema era si estos órganos no secuestrados *conocían* que se encontraban en esa situación, ante las desinformaciones cruzadas, en momentos como éste, sobre la extensión de la conjura. Al respecto es preciso en especial añadir, que entre los objetivos golpistas a conseguir con la acción de toma del Congreso, se encontraba la paralización de la actividad de los partidos políticos de ámbito estatal, cuyos líderes principales estaban en el recinto. En cierto modo, en la España de 1981 con unas fuerzas políticas basadas en liderazgos aún más acentuados que los actuales, el objetivo se conseguía, ya que no siempre era razonable esperar un funcionamiento normal de los partidos por la mera sustitución estatutaria de los responsables secuestrados, como tampoco, salvando las distancias, sería hacerlo en la actualidad.

(12) FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media...*, pág. 163.

(13) En teoría, la actividad de los órganos citados en la III Región Militar tampoco era posible de aceptarse la virtualidad del bando de Milans del Bosch, que la tuvo en buena parte de la ocupación de los centros del Poder civil de la capital levantina. El Gobierno Civil se encontraba ocupado (Diario *El País*, 22 de febrero de 1991, pág. 21).

Cabe también recordar que entre los órganos relacionados, se encontraba otro que además de erigirse en objetivo «de ocupación» por los golpistas, era la clave fundamental para el triunfo de sus pretensiones: La Corona. El único camino para una rápida, aunque seguro que pasajera, victoria de la rebelión, pasaba por la aquiescencia del Monarca cediendo a la supuesta cercanía y amistad del General Armada, bien para proponerlo al Congreso en fraude de Constitución, o bien para bendecir la situación de cambio sin más reparos, al estilo de Alfonso XIII, el 13 de septiembre de 1923, con el golpe de Miguel Primo de Rivera. El oportuno funcionamiento de la Casa del Rey, bajo la codirección de Sabino Fernández Campo, Secretario General de la institución, impidió en las dos primeras horas la presencia física de Armada en el Palacio de la Zarzuela cerrando la más que dudosa influencia en las decisiones de este militar (en ese momento segundo jefe del Estado Mayor del Ejército) sobre D. Juan Carlos, así como el efecto de confusión en el seno de las Fuerzas Armadas al encontrar desubicado de su destino a ese mando, lo que daría por buena la continua apelación al Monarca como conocedor de los hechos, que era la baza jugada en los acuartelamientos.

La posibilidad de un funcionamiento aceptable de los órganos constitucionales no secuestrados o neutralizados es subrayable. Pero a nuestro modesto parecer, lo esencial para el freno de la conjura fue el desarrollo de las funciones y competencias derivadas de uno de los órganos constitucionales secuestrados, el Gobierno. Los golpistas eran servidores públicos pertenecientes a los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado y a las Fuerzas Armadas (14). Lejos de tratarse de protagonistas atizados por un poder exterior, su condición funcional y la relación jerárquica con el Gobierno es constitucionalmente incuestionada. Pues bien, asimismo del Ejecutivo, surgen en gran medida, las personas y actos que logran poner fin a la trama, concurriendo con ellos el Monarca. El Gobierno entendido en sentido amplio, continuó ejerciendo sus funciones a través de una Comisión reunida con urgencia, compuesta por Secretarios de Estado y Subsecretarios ajenos a la composición de la Cámara Baja. En razón de la materia derivada de la crisis, asumió la coordinación del Poder Ejecutivo el Secretario de Estado para la Seguridad, Francisco Laína (15), y lo que es más importante, funcionó lo

(14) Si calificamos como golpistas sólo a los procesados, al margen de los múltiples instigadores o colaboradores que varios autores repiten, únicamente aparece en la trama y como actor muy secundario, un civil: el antiguo dirigente de los *sindicatos verticales*, Juan García Carrés.

(15) Constan múltiples intervenciones de esta especie de Gabinete de Crisis en la que se muestra la continuidad de la acción del Ejecutivo y la toma de contactos con instituciones y

esencial de la cadena de mandos de los Tres Ejércitos y de los Cuerpos de Seguridad, asimismo dependientes del Gobierno, a través de las decisiones de la Junta de Jefes de Estado Mayor, presidida por el Teniente General Alfaro Arregui.

Ahora bien, sería impreciso sostener en el contexto histórico de esos años que el Gobierno conjuró una rebelión surgida en el seno de la Administración Militar cuya dirección le compete según el art. 97 CE. Así, se hubiera manifestado la inexistencia de un *Poder Militar* paralelo y por tanto se habría procedido a imponer la disciplina sobre unos subordinados desde la Junta de Jefes y los Estados Mayores de las tres Armas, obedeciendo órdenes del Gobierno. Lo expuesto es evidentemente inexacto pero en estas páginas queremos asimismo rechazar el extremo contrario, es decir, el enaltecimiento de determinados protagonistas del contragolpe ante unas instituciones inermes o secuestradas, lo que parece haber quedado en el ambiente social. La actuación conjunta de los resortes de la Administración del Estado, civil y especialmente militar, serían tan importantes a la postre como la intervención de la Jefatura del Estado, sobre todo porque, en términos generales y a salvo de algún comportamiento aislado, gracias a la actuación de la Casa Real, la Corona y el Gobierno actuaron en conjunto desde los primeros minutos de la exteriorización del golpe.

La mañana del 24 de febrero, el golpe había fracasado, pero el Congreso y el Gobierno seguían secuestrados, circunstancia que presiona para solventar los *flecos* de la salida. Así, uno de los negociadores del Gobierno, el Teniente Coronel Fuentes, en nombre de Gabeiras, pacta de palabra con Tejero la exclusión de consecuencias para los suboficiales y tropa, y por exigencia de los golpistas (16), acaba redactando en una hoja con membrete del Congreso, lo hablado al respecto. El Teniente General Aramburu, Director General de la Guardia Civil, da su visto bueno al papelito firmando sobre el capó de uno de los automóviles estacionados en la puerta del Congreso (17).

Las circunstancias posteriores al golpe se presentan como efectos contaminados por la visión de los actos relatados y el funcionamiento, a veces torpe, de instituciones con escaso rodaje democrático. Las horas que median

órganos del Estado. Por ejemplo, se producen reuniones con los representantes de los partidos políticos.

(16) En ese momento, las únicas cabezas efectivas son la de Tejero y la del Comandante de la *Brunete*, Pardo Zancada, incorporado en las primeras horas del día 24. El Capitán de Navío (Coronel) Menéndez Vives actuaba de mera comparsa.

(17) Todas las obras doctrinales o divulgativas, y los medios de comunicación, plasman las circunstancias del pacto. Por ejemplo FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media...*, págs. 170 y ss. O Diario *El País*, sábado 23 de febrero de 1991, pág. 24.

desde la retirada del Bando de Valencia (18) y el fin del asalto también acumulan comportamientos susceptibles de revisión histórica, y determinan la actuación de los tribunales en los meses siguientes. Habría que subrayar la opción de los gestores eventuales de la crisis, con amplio refrendo por parte de altos mandos de las Fuerzas Armadas, de limitar el número de implicados a toda costa. Desde el conocido *pacto del capó* (que se entiende como la materialización de la *obediencia debida* tanto para suboficiales, números de la Guardia Civil y Tropa, como para varios tenientes del Ejército de Tierra) hasta la ausencia de una investigación de alcance sobre los inspiradores y abstencionistas, cuyo único castigo fue el olvido y el traslado, respectivamente. El postgolpe se centró en el enjuiciamiento de los principales actores y concluyó con condenas bastante ajustadas en tiempo y contenido a la naturaleza de los delitos, si bien requirió la intervención del Tribunal Supremo para adecuar las ligeras penas que el Consejo Supremo de Justicia Militar había aplicado. El sistema respondió con carácter general *a posteriori*, aunque para la prevención no hubiera funcionado (19), haciendo pagar las res-

(18) En torno a las cinco de la mañana del 24 de febrero, Milans acata las órdenes del Rey y de la cúpula militar, evita su propio arresto y se marcha a dormir, retirando el bando de proclamación del «Estado de Excepción», basado en el del General Mola para Navarra, en julio de 1936.

(19) Probablemente la esencia del golpe, desorganizado y basado en continuas improvisaciones, no lo permitía. Una desastrosa organización fue la vacuna frente a la detección. La denominada «Inteligencia Militar» conocía tantas posibilidades de acciones rebeldes en aquellas fechas que sería difícil dar crédito a las potencialmente peligrosas, siendo además lógico que su estructura no siempre funcionara «en clave democrática» a falta de una renovación interna de profundidad, desde tiempos de Carrero Blanco. Los propios golpistas dejaban un rastro destartado por su torpeza. Desde la reunión de mediados de enero de 1981, en el piso de la Calle General Cabrera de Madrid, se mantienen contactos por teléfono o mandos inferiores sin replantear objetivos ni fines, una vez que dimite el Presidente del Gobierno, se agudiza la crisis de UCD, se propone otro liderazgo... La tónica es dejar abiertas las posibles soluciones de Gobierno resultante, para no molestar las finalidades de cada uno de los altos mandos participantes, todo ello junto con el deseo de Armada de forzar las instituciones para asumir la Jefatura de Gobierno. Una y otra vez se daban por ciertas mentiras que, expresadas sobre un panorama de crisis real, parecían evidencias a los ojos de los conjurados: la complicidad del Rey, el prestigio y «tirón» de Milans en las capitánías, la capacidad y contactos de Armada, el apoyo social, etc. La ejecución en las horas previas salva definitivamente nuestro sistema, con un Coronel que acude a recibir órdenes a Valencia veinticuatro horas antes del golpe, con medios de transporte de ocupantes que no llegan a tiempo, con un General (Torres Rojas), que acude a encabezar un antigua unidad y tras la comida del día del golpe se enfría, con otro que busca equipos de intercomunicación la misma mañana del golpe, con ocupantes entrando y saliendo del Congreso a cenar o para descansar un rato... Y muy especialmente, cuando un Teniente Coronel (Tejero) impide al General que encabeza la operación, que la culmine, pre-

ponsabilidades penales (y administrativas, con las consiguientes separaciones y expulsiones de los distintos cuerpos, de los encausados), aunque interpretara bondadosamente el papel de los subordinados, precisamente por las decisiones tomadas al calor de los acontecimientos, imponiendo meras sanciones disciplinarias.

Al instruirse el proceso, se aplica el Código de Justicia Militar, contenido en una Ley de 1945, que fue reformada parcialmente por Ley Orgánica 8/1980, de 6 de noviembre, cuyo art. 294 podía dar pie a justificar la excusa absolutoria de los participantes que no ostentaran el grado de Oficial. La Sentencia del Consejo Supremo de Justicia Militar, de 3 de junio de 1982 (20), concentró las condenas ejemplares en Milans del Bosch y Tejero, repartiendo consecuencias nada graves para los actores secundarios y muy en especial, para el principal protagonista, Armada. Las condenas fueron recurridas ante el Tribunal Supremo, que interpretó con más rigor los efectos del ordenamiento ante los hechos encausados, elevando en general todas las penas, y en particular la de Alfonso Armada. En la mayor parte de los Oficiales, el aumento de las mismas aparejaba la expulsión de la Guardia Civil o del Ejército de Tierra, que era el efecto más temido. Algunos encausados acudieron al Tribunal Constitucional (21), alegando presuntas y variadas vulneraciones de derechos fundamentales, principalmente de carácter procesal, sin que el más alto tribunal de garantías alterase las sentencias condenatorias (22).

V. LA CORONA: ¿PAPEL CONTROVERTIDO O SALVACIÓN DE LA DEMOCRACIA?

Para evaluar la actuación de la Corona es necesario recordar la mentalidad imperante en la mayoría de jefaturas militares y altos mandos, incluidos los ajenos a la intentona. Es razonable reconocer que las actividades del Rey

sentando inconstitucionalmente un Gobierno a la Cámara. Su motivación única: estima que los ministros que propone Armada eran peligrosos izquierdistas.

(20) Causa 2/1981.

(21) No todos los inculpados podían recurrir al Tribunal Constitucional precisamente por la modificación parcial operada por la Ley Orgánica 8/1980 en el Código de Justicia Militar, que impedía el recurso a los condenados con penas inferiores a tres años. Una Cuestión de Inconstitucionalidad interpuesta ante esa limitación por el Tribunal Supremo ante el Tribunal Constitucional, termina en STC 76/1982 de 14 de diciembre, que lógicamente concluye con admitir sin distinción el uso del recurso de amparo.

(22) Sobre estos procesos MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: *El 23-F. Secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1985.

y de los generales, se adaptaban a esquemas y criterios que dentro del ámbito de respeto genérico a la Constitución, no se repetirían si estos tristes acontecimientos se reprodujesen hoy. Dos años de aplicación del texto constitucional y cuatro (escasos) de funcionamiento de un sistema de libertades, en una Historia desvestida de experiencias democráticas serias y duraderas, son suficientes para entender que el proceder de estos actores, en ese momento, se encontraba preñado de múltiples distorsiones heredadas de la tradición, la formación, y desde luego, del influjo de varios y graves factores de crisis política. Así en 1981, hay que olvidar la lectura constitucional al modo del *Jurista Persa*, para comprender que nos encontramos con un Jefe del Estado que años antes ha concentrado en torno a su persona extraordinarios poderes derivados de la continuidad orgánica y legislativa del Régimen de Franco. A pesar de la ejemplar renuncia y la incuestionable rapidez en transformar su magistratura en la más intachable jefatura monárquico-parlamentaria, una figura de estas características es percibida por los Poderes Públicos y por la propia sociedad del momento como algo más que un símbolo, árbitro o moderador, en tanto que no manejan ni el recuerdo personal ni el dato intergeneracional de encontrar tal comportamiento en un monarca a lo largo de la Historia. Así, parece que solo el Rey acaba sabiendo (y ante todo creyendo) cuál es su efectivo poder. Quizá, en resumidas cuentas, en 1981, tuviera en la práctica cierta *potestas*, reconocida o tolerada por la clase política, a pesar de ser tal interpretación de mando, dudosamente constitucional. Y la autoridad, por el contrario, estuviera reconocida por un amplio espectro social, y muy en particular, por fortuna, por los Jefes Militares que permanecieron adeptos al orden establecido (aunque no en toda la sociedad, precisamente por los orígenes y caracteres de la propia institución y de su cabeza). Hoy, gracias a la Corona y al resto de los órganos constitucionales, la conclusión se presenta a la inversa: la autoridad está firmemente extendida y aceptada mientras que la *potestas* carece de lugar con la consolidación del régimen constitucional.

En lo referente a las Fuerzas Armadas las características singulares generadas por el momento histórico son aún más decisivas para la correcta comprensión de su comportamiento. El centro del debate podría situarse en los motivos de su actuación, abrumadoramente mayoritaria a favor de la legalidad vigente, casi unánime, si exceptuamos una veintena de mandos y excluimos a suboficiales, tropa y números de la *Benemérita* que acompañaron a Tejero. Los tres ejércitos y los Cuerpos de Seguridad del Estado reproducían en sus filas la voluntad mayoritaria de la población española, de transcurrir por la senda constitucional, si bien era inevitable que por los procedimientos de acceso a los distintos grados de oficialidad, la totalidad de los altos man-

dos hubiera tenido la necesidad de formarse y ascender durante el franquismo, y en un porcentaje considerable dado el protagonismo militar de las décadas pasadas, profesar comprensión hacia el régimen anterior. De ese punto a la ruptura con el orden establecido, medió un abismo que sólo los más nostálgicos quisieron cruzar, y de entre ellos, sólo los protagonistas del 23 F se atrevieron a hacerlo. Así pues es admisible pensar que el respeto al mando y al orden establecido es una máxima que imperó en la noche de los sucesos.

A todo ello hay que unir que dentro de las estructuras de la Administración Militar, en una situación de transición política, no basta con imponer la sumisión al Gobierno ignorando la efectiva fuerza que en los años inmediatamente anteriores han tenido los Ejércitos para disponer de decisiones concretas de los Poderes Públicos. La relación ministerial con los mandos militares parecía situarse para buena parte de las órdenes en la *codecisión*, más que en el mandato. Suficientemente ilustrativo es, al respecto, el proceso de nombramiento del propio Armada, un mes antes del golpe (y materializado el 12 de febrero), como segundo jefe del Estado Mayor del Ejército, tras el Teniente General Gabeiras, por parte del Ministro Agustín Rodríguez Sahagún, según apunta Fernández López, ya conoedor (el Ministro) de la rumología aparejada a la operación *De Gaulle*, con la intención de curarse en salud ante posibles cambios (23). Este mismo autor, constata la realidad de un Ejército que en la práctica no se encuentra totalmente sometido al «Poder Civil», lo que es un contrasentido a la luz de la racionalidad de la Constitución que no contempla un «Poder Militar» separado. En cualquier caso, no hay que olvidar que esa sensación existía en la ciudadanía y en los agentes políticos (24), llegando a considerar como naturales ciertos comportamientos profundamente erráticos durante el 23 F de quienes estuvieron firmes al lado de la Constitución y que hoy podrían ser objeto de censura sin paliativos (25).

(23) FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media...*, págs. 89 y 90.

(24) Idea presente a lo largo de su libro FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media...* También y del mismo autor: *El Rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*. Trotta, Madrid, 1998. No cabe duda que la mayor parte de decisiones militares se discutían con los receptores (con la cúpula militar, se entiende), y en especial existía una contemporización en los nombramientos.

(25) De ser ciertos los movimientos de los Altos Mandos militares fieles a la legalidad constituida en esas horas, que nos relatan las investigaciones generalistas y divulgativas, la ignorancia tolerante ante conatos de adhesión fue común. Respecto del comportamiento de las cabezas de la Administración Militar también habría ejemplos poco edificantes si se olvidaran las circunstancias previas y coetáneas del Golpe. Por ejemplo, FERNÁNDEZ LÓPEZ refleja una actuación de la cúpula policial y castrense que, de ser sacada del contexto, podría haber sido causa de procesamiento: El Jefe del Estado Mayor del Ejército, Teniente General Gabei-

En este orden de cosas, el papel del Rey resultó trascendental ya que en la Milicia se entendía, salvo por aquéllos que comprendían el significado de un Monarca Parlamentario en un Estado de Derecho, que el Jefe del Estado era su máximo referente y mando, efectuando una lectura literal del art. 62 h) de la Constitución, fuera de la sistemática de la posición constitucional de nuestra Corona. Con ello, es generalizado opinar que los militares rechazaron el golpe por seguir y/o acatar las órdenes de su Capitán General, haciendo clave de la resolución del problema a una única persona, como tal, y no como Jefe del Estado, que ante la crisis toma una determinación lúcida. Al margen, como decía, de la inquietud que provoca una conclusión de este calibre (26), en la que el sistema democrático depende de una Magistratura unipersonal cuyas instrucciones, además, son obedecidas por una interpretación errónea de sus facultades constitucionales y por si todo ello fuese poco, por motivaciones como la disciplina o la obediencia extralegal (27); es preciso concluir, más racionalmente, que si bien la actuación de las Fuerzas Armadas se vio notablemente influida por D. Juan Carlos, fueron todas las instituciones del orden de cosas establecido, con la Corona al frente y en coordinación con el Gobierno (especialmente con la cúpula militar, Junta de Jefes de Estado Mayor y Capitanías Generales), a través de la Casa Real, las que han de beneficiarse, en colectivo, de la autoría del desmantelamiento. En caso contrario se estaría desquiciando la lectura histórica, presentando al

ras, en torno a las veintitrés horas de la noche del 23 F, deja ir a su inmediato subordinado, el General Armada, del que ya conoce sus intenciones y los intentos de hablar repetidamente con Zarzuela, para que marche al Congreso de los Diputados a, uno, proponerse como Presidente, dos, negociar una rendición de los ocupantes a cambio de la salida de España. De esos propósitos informa también Armada en el Hotel Palace y antes de cruzar la calle al Palacio de las Cortes, a los máximos responsables de la Guardia Civil y de la Policía Nacional, así como al Gobernador Civil de Madrid, Mariano Nicolás, que además se creen la palabra del golpista sobre la extensión del levantamiento en varias Regiones Militares (*Diecisiete horas y media...*, pág. 160). Estos actos, de perfil *bananero* en los golpistas y en los fieles, que parecen compartir un absoluto desconocimiento de la Constitución, pueden sólo comprenderse en el contexto de la época. Asimismo en éste y otros sucesos, la dirección política encarnada en la persona del Director General de la Seguridad del Estado, parece difuminarse en el ámbito de la codecisión. En la actualidad, esos hechos acabarían con arrestos y procesamientos por acción u omisión.

(26) Que es la conclusión que podríamos denominar como «la de los Medios de Comunicación» de la época. Por ejemplo, la revista *Sábado Gráfico* n.º 1239 de fecha 4-10 de marzo de 1981 recoge en un extenso reportaje que incluye las reacciones de la prensa extranjera en este sentido: *L'Express, Paris Match, Le Monde, Le Matin, Der Spiegel, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Time, Newsweek...*

(27) No obstante hay que reconocer el muy elevado grado de disciplina de los Ejércitos, como también recuerda ANDRÉS, Jesús de: «El golpe de Estado de la Transición...», pág. 468.

Ejército y a la Guardia Civil como un conjunto armado desconocedor de los cambios producidos en su país, y más cercano al caudillismo de la obediencia irreflexiva a una sola persona, aunque fuese el Rey. Reconociendo ese poso en algunos sectores militares, en ese momento histórico, y admitiendo asimismo que un supuesto apoyo del Monarca al golpe, habría acabado con la transición pacífica de manera pasajera, parece que no debe sobredimensionarse más allá de lo que resulta evidente. Menos aún utilizar los actos excepcionales de esa noche para fundamentar jurídicamente posiciones doctrinales sobre los poderes efectivos de la Corona.

Los mandos correspondientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad actuaron y funcionaron lo más coordinadamente posible que la situación permitía. Es usual que en tal situación se generase al tiempo desconfianza y recelo por desconocer el alcance de los implicados (uno de ellos, Armada, destinado al mando de uno de los núcleos de toma de decisión, el Cuartel General del Ejército) y entre los responsables de Regiones Militares hubiera más de un indeciso. Pero con todo ello, el principio de autoridad intraorgánica debe merecer algún reconocimiento: las contraórdenes en la División Acorazada *Brunete*, la Brigada Paracaidista, los cuarteles próximos a Madrid..., exceden de la mera obediencia a una orden directa desde la Jefatura del Estado (28).

VI. LECTURA CONSTITUCIONAL DE LA SALIDA DEL GOLPE EJECUTADO: EL PROTAGONISMO DE LAS INSTITUCIONES ANTE LA INTENTONA

Los órganos e instituciones constitucionales funcionaron, como venimos anticipando, de una manera bastante aceptable, durante las horas que duró el golpe y en el enjuiciamiento de los hechos. Corresponde ahora justificar tal afirmación centrando la respuesta ante el pulso de los sediciosos, en aquellos

(28) Por más que la mayor parte de Capitanes Generales, por desconocimiento o conscientemente, hablasen en todo momento de obediencia al Rey y no al Gobierno o a la cúpula militar personificada por la Junta de Jefes de Estado Mayor. En cualquier caso al margen de cuestiones ideológicas, el ambiente en los cuarteles era muy tenso por el azote terrorista, la crisis política e incluso, en las elites, por las decisiones relativas a nombramientos efectuados por parte del Vicepresidente para asuntos de la Defensa, Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado. El ejemplo más destacado es la incompreensión por parte de muchos responsables militares, de los nombramientos al margen de la antigüedad y el escalafón, lo que lleva a forzar ascensos. Fue el caso del nombramiento, meses antes, como Jefe del Estado Mayor del Ejército, del General de División Gabeiras Montero, que demandó para ello el ascenso a Teniente General, y con ello hubo de ascenderse también a otros cinco generales que le precedían en el escalafón, con el consiguiente disgusto de otros tenientes generales como Milans.

ámbitos del Poder que por obligación o necesidad asumieron el protagonismo de la defensa constitucional. Entre ellos, dedicaremos la mayor parte del espacio restante a la Corona, tanto por su protagonismo efectivo de las dos jornadas, como por el adjudicado social y doctrinalmente los siguientes veinticinco años.

La pregunta clave es si la Constitución se defendió esa fecha gracias a las atribuciones que asocia a uno de sus órganos: la Corona. El contenido de las funciones regias es la consecuencia de la racionalización del régimen parlamentario. En los caracteres sustanciales de la forma Monarquía, y en buena parte de los rasgos de la Corona española y de su titular, pueden encontrarse conclusiones pacíficas. Como representantes de la excepción doctrinal, en España, aparecen algunos autores que acogen la figura del Monarca, con predisposición a entender de manera extensa el contenido de su estatuto y sus atribuciones. Es el caso de Herrero (29).

La sistemática de la Constitución lleva a una meta divergente a la que la mera lectura del art. 56 CE muestra. El patrón completo lo fijan los artículos 1.3, 56 CE o el Título II en su totalidad, en relación con los que delimitan las funciones y atribuciones del Gobierno y de las Cortes Generales. La actuación institucional del Rey no se entiende hoy de otro modo distinto al que deriva de su posición meramente simbólica (30). La Constitución recoge junto a la faceta simbólica de la Corona, su función arbitral. El arbitrio reviste especialidades que rebasan el significado ordinario de la palabra ya que el Rey se desviste de competencias rectoras sobre órganos, ciudadanos o rela-

(29) HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel: «Artículo 56: El Rey», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. Óscar ALZAGA VILLAAMIL, Edersa, tomo V, págs. 41-46, Madrid, 1983.

(30) Razón última de la monarquía moderna es simbolizar. KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*, México, 1979, pág. 392. Pedro de Vega, en su intervención con motivo de las VII Jornadas de Derecho Parlamentario, bajo el título «La Monarquía Parlamentaria», celebradas en el Congreso de los Diputados, los días 1 y 2 de marzo del 2001, sostiene que en Kelsen queda patente la prescindibilidad del Rey para el funcionamiento institucional efectivo. En esta conferencia evoca la continuidad del pueblo pasado y futuro mediante la configuración simbólica del poder. Publicado como VV.AA.: *La Monarquía Parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 1 y 2 de marzo de 2001*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. En este mismo acto se escucha: «Para simbolizar sólo hace falta existir». Son palabras pronunciadas por Rubio Llorente en su intervención. Es de interés la reflexión sobre la naturaleza del simbolismo: en el proceso de elaboración constitucional se desestimaron las enmiendas tendentes a atribuir al Monarca la simbolización de la Nación. En su opinión, en la práctica, acaba siendo así. Además, en el ámbito de un proceso de integración europea donde se diluyen las fronteras del Estado, el Rey deja de representar esa realidad para representar a la Nación.

ciones jurídicas generales, que le impiden decidir entre partes de una disputa institucional (no es, por tanto, garantía del sistema o vigilante supremo del orden constitucional). Su arbitrio se sustenta en la sutileza de los contactos personales (31). De las funciones simbólica y arbitral se derivan, como inmediatamente veremos, competencias formales del Título II que estuvieron en juego la noche del 23 F. Pero es especialmente subrayable el papel en los sucesos de la tercera función regia: la de moderar el funcionamiento de las instituciones (32), utilizando la influencia (33) de su autoridad, intermediano entre los Poderes del Estado (34). El Rey aconsejaría en los límites de su prudente posición constitucional sobre asuntos de muy diversa índole. En este ámbito podría encuadrarse la Jefatura nominal de las Fuerzas Armadas.

Las órdenes del Rey a las Capitanías Generales de las regiones militares y a los mandos de diversas unidades: ¿Se dieron directamente?, ¿se impartieron a través del Gobierno o de su Casa?, ¿dotó de contenido a las mismas o su participación fue nominal? En suma: ¿Se ajustó el Rey a sus atribuciones? y en caso negativo, ¿importa su proceder en situaciones de excepcionalidad como la que estamos recordando?

El Mando supremo de las Fuerzas Armadas, competencia del art. 62 h) CE, pasaría entre la doctrina, sin el golpe de Estado, de manera mas inadvertida. Desgraciadamente, la posibilidad de actuación directa que se presenta ante la Corona el 23 F, anima las conclusiones, que en algún caso no dudan en utilizar la excepcionalidad de la circunstancia para dotar de contenido efectivo la jefatura formal, transformándola en *dormida* o dispuesta a ser utilizada en determinados momentos. Algunos autores, coherentemente con su concepción de la Monarquía actual y del arbitrio real, así como de una interpretación literal de los arts. 56 y 62 CE, dotan en determinadas ocasiones de efectividad a la Jefatura de los Ejércitos. Así se habla del Monarca como

(31) El Rey tiene influencia para hacer que la Constitución se cumpla, pero no tiene potestad para evitar que se incumpla: ARAGÓN REYES, Manuel: *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 83. También publicado anteriormente como: «La Monarquía parlamentaria. Comentario al artículo 1.3.º de la Constitución», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, eds. Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, págs. 425-474, Madrid, 1980.

(32) «(...) atenuar y ajustar el comportamiento ordinario y normal de las instituciones, con arreglo a los principios y fines por los que se define y caracteriza el sistema en su conjunto». GARCÍA CANALES, Mariano: *La Monarquía parlamentaria española...*, pág. 216.

(33) TORRES DEL MORAL, Antonio: «Monarquía, democracia y opinión pública»..., pág. 20 y ss: se entendería como capacidad de influencia, no de imposición.

(34) Que acaba convirtiendo al Rey en una especie de «Notario Mayor del Reino», según DE ESTEBAN ALONSO, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español...*, pág. 27.

magistrado para la crisis (35), o dotado de mando eficiente y compartido con el Gobierno (36). Otros, desde una interpretación del Título II más conectada con el resto del articulado de la Carta Magna y con un principio general de negar al Rey poderes efectivos, respaldan no obstante la posibilidad de mando, por ejemplo entendiendo que el Rey es *garante* de la Constitución y concediéndole un mando *eminente e indirecto*, que en ocasiones suple al propio Gobierno (37).

(35) HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, «La posición constitucional de la Corona»..., págs. 1936 y ss. También en «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 7, págs. 39-56, 1980.

(36) SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional», *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, págs. 93-117, CEC, Madrid, 1978, pág. 110. También en *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora nacional, 2.ª ed., Madrid, 1981, pág. 210 y ss. El mando es *eficiente* y compartido con el Gobierno, dice el autor, bajo la influencia de la etapa preconstitucional.

(37) Por ejemplo: SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel, «La Corona», en *Derecho Constitucional* (LÓPEZ GUERRA y otros), Tirant lo Blanch, T. II, 3.ª ed., págs. 14 a 38, Valencia, 1997, pág. 26. Como jefe civil, ordenaría respaldado con refrendo ministerial, y como jefe militar podría dar órdenes, llegando a estar legitimado para impartirlas directamente. La naturaleza de esas órdenes (como las que dio el 23 F) no es jurídico-civil sino jurídico-militar. López Guerra recuerda como el Tribunal Supremo condenó, entre otras causas, a los golpistas del 23 F por desobedecer las órdenes del Rey, si bien mantiene particularmente que en aquella noche el Monarca no desplazó al Gobierno sino que lo suplió por ausencia. LÓPEZ GUERRA, Luis: «Las funciones del Rey y la institución del refrendo», en *Estudios de Derecho Público*, Homenaje a J. J. Ruiz-Rico, vol. I, Tecnos, págs. 151-162, Madrid, 1997, pág. 161. Destacable es el trabajo de LAFUENTE BALLE, José María: *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*. Edersa, Madrid, 1987, califica esta atribución real como simbólico-representativa, de contenido ejecutivo y necesitada de refrendo ministerial. Admite cierta capacidad de iniciativa del Monarca, que no existiría en otras atribuciones y llega a asegurar que el Rey propone órdenes militares al Ejecutivo para que las refrende (pág. 255). González-Trevijano repasa todas las posturas doctrinales sobre el caso y sigue manteniendo la existencia de un poder de reserva derivado de la función arbitral, que podría ejercitarse por el Monarca mediando tres requisitos: 1.º que concurren circunstancias de extrema gravedad para el país, 2.º que sea imposible el refrendo por no poder intervenir el Gobierno, pero que de haber podido hacerlo hubiese operado en esa dirección, y 3.º que la decisión sea pública y notoria buscando la convivencia de la opinión pública. En cualquier caso, el autor se apresura a manifestar que no se puede hablar de una habilitación constitucional expresa o tácita. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José: *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 206 y ss. Es de interés que destaquemos cómo el autor llega a diferenciar hasta trece posturas matizadas diferentes sobre el asunto: el Rey tiene una especie de poder de reserva (De Otto), el poder se deriva de las funciones arbitral y moderadora (Espín), sólo se deriva de la función arbitral (Jiménez de Parga), se cimenta sobre la actualización de las funciones regias de carácter excepcional (Barcelona Llop), es un Magistrado de crisis o de excepción (Hertero), una especie de poder último (García de Enterría), es un órgano que puede transformar su

El simbolismo en el mando es una respuesta coherente con 23 F o sin 23 F (38), y el Rey interviene como en el resto de funciones advirtiendo, estimulando o sugiriendo (39). Mi modesto parecer, encuadrado en el mero simbolismo moderador del proceder de la Corona, es que el Rey *animó* a los mandos a permanecer dentro del orden constitucional, ejercitando funciones y actos constitucionalmente admisibles, aunque formalmente se pudieran revestir de órdenes o comprenderse así desde la opinión pública o los mismos receptores. Acciones que tuvieron (antes, durante o después de ejercitarse) el refrendo del Gobierno. Basta ello para que evitemos elevar actos regios a la categoría de mecanismos de defensa institucional. Es constitucionalmente delicado y prácticamente excesivo situar en solitario a una magistratura personal al frente de un Sistema que está siendo atacado, confiriéndole la decisión última sobre el monopolio de la violencia legal del Estado. El Monarca actúa coordinadamente por la propia esencia de funcionamiento de la Casa del Rey, para *conservar* el *estado de cosas* constitucional, reconduciendo el sistema, evitando deslices no establecidos en norma alguna, o cambios ajenos a la voluntad de los poderes que efectivamente tenían capacidad de ordenar movimientos a las Fuerzas Armadas. El Rey generó actos para volver al momento anterior al que se produce el golpe, solventando el vacío a la búsqueda de la normalidad, nunca inventándose una salida para la crisis.

posibilidad de bloqueo en acciones positivas (Fernández Fontecha y Pérez de Armiñán), se justifica su intervención en el cumplimiento de los fines constitucionales (López Guerra), el estado de necesidad (Aparicio, Lucas Verdú y Fanlo Loras), por ser legítimas operaciones extrasistema que impliquen volver al orden perdido (García Canales), por la combinación de motivos derivada de una habilitación constitucional y del estado de necesidad (Satrústegui, Lafuente), como fruto de un refrendo presunto (Torres del Moral) y como ejercicio de una función arbitral cualificada como poder de reserva (De Esteban).

(38) ARAGÓN califica el mando de simbólico: «(...) *lo que resulta coherente en una Monarquía jurídicamente parlamentaria*». ARAGÓN REYES, Manuel, *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria...*, pág. 81. La ausencia de mando, entre otros, en ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: «El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución española de 1978», en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, págs. 1505-1555, Madrid, 1988, pág. 1552. CAZORLA PÉREZ - RUIZ-RICO LÓPEZ-LENDÍNEZ Y BONACHELA MESAS: *Derechos, instituciones y poderes en la Constitución española de 1978*, ed. los autores, Granada, 1983. La califican de inefectiva y honorífica.

(39) TORRES DEL MORAL, Antonio: «La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, dir. Pablo Lucas Verdú, Facultad de Derecho, págs. 39-84, Madrid, 1983. — *Principios de Derecho Constitucional Español*, Atomo, vol. II, Madrid, 1986. — *La monarquía parlamentaria española*, Tecnos, Madrid, 1991.

Siguiendo los calificativos escritos estos años, es cierto que hubo situación grave, excepcional y justificadora de un proceder rápido basado en la necesidad. Lo que ocurre es que la crisis la vivió y afrontó todo el sistema. En las Fuerzas Armadas nació, pero en ellas no murió. Se trata de romper el esquema de pensamiento en el cual un golpe militar fue abortado por los mandos superiores y, en este caso, por su máximo Jefe formal. El golpe surge del seno de la administración militar integrada en el Poder Ejecutivo, y éste en el Estado. Se conjura por la concurrencia de voluntades y actuaciones de los órganos no secuestrados, pero principalmente de la cabeza legal de la organización, el Gobierno, que actúa con el Jefe del Estado como tal, y no como Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, aunque utilice la condición formal del mismo en la búsqueda de una autoridad que se entienda en la Milicia y, sobre todo, como se interpretaba en esas fechas. En caso contrario se estará atribuyendo a la Corona funciones extraordinarias, por encima de la Constitución, interpretada en el único sentido posible desde la Monarquía consagrada en 1978. Bienvenida fue y sea su colaboración en circunstancias extraordinarias por la autoridad que asume su Jefatura (tanto del Estado como de las Fuerzas Armadas), para moderar lo que sucedía en Poderes e instituciones, ayudando con más empeño a concretar lo que hubieran debido y querido hacer otros responsables de órganos constitucionales, en momentos de normalidad. El Rey ostenta habitualmente el mando de manera simbólica pero, ante circunstancias como el golpe, asume un rol moderador. Los calificativos no afectan a la imposibilidad de tomar decisiones, que permanece.

Dicho esto, parece razonable pensar que el Monarca hiciera comentarios o incluso pudiese formular órdenes directas a mandos cuya cerrazón o lejanía constitucional admitiese tan sólo la palabra del que consideraban como único jefe efectivo, por encima de cualquier Secretario de Estado no militar, o incluso de los Jefes de Estado Mayor militares (que nunca dejan de ser brazos del Gobierno). Estimo que nadie en esas circunstancias, pide cuentas o entra a valorar la acción del Monarca, si bien tampoco es de recibo que se fueren las esencias del sistema, para elevar a categoría especial derivada de la crisis, cualquiera de estas acciones.

El Rey actuó animando al mantenimiento de la legalidad, bajo la coordinación posible entre la Casa del Rey y el Gobierno, emitiendo en casos extremos órdenes formales sujetas a la legalidad y a la dirección política del Ejecutivo (entendido en sentido amplio, coordinadamente con el gabinete de Secretarios de Estado y Subsecretarios, y con la cúpula militar dependiente del Ministerio de Defensa). Frente a la población simbolizó el mando de las Fuerzas Armadas.

He de reconocer que la conclusión que formulo en este tema puede ser tan tranquilizadora para las conciencias democrático-constitucionales, como poco respetuosa con el contexto en el que las actuaciones del Rey se desarrollaron hace treinta años, donde la memoria de muchos podría quizá dar cuenta de presuntas órdenes e instrucciones directas desde la Casa del Rey. Puede ser, pero, en todo caso, las formas se guardaron en este asunto como demuestra el mensaje regio televisado a primeras horas del día 24 de febrero: de su lectura y literalidad (redactado incluso al calor de la simultaneidad de los acontecimientos) se concluye que las órdenes fueron cursadas por Don Juan Carlos, pero emitidas por el Gobierno («(.) *les hago saber* (a los españoles) *que he cursado a los Capitanes Generales de las Regiones Militares, Zonas Marítimas y Regiones Aéreas la orden siguiente(...)*») y más adelante: «*Cualquier medida de carácter militar que, en su caso, hubiera de tomarse, deberá contar con la aprobación de la JUJEM*». Respecto del Mando de las Fuerzas Armadas, formalmente se sostiene el refrendo coetáneo de la cúpula militar nombrada por el Gobierno, y con ello de sus responsables en funciones, que actuaban en la misma dirección que la Corona desde los primeros minutos de la ocupación y la presencia de tropas en Valencia. Laíña había emitido ya la orden directamente a los sediciosos repetidamente: los militares golpistas desobedecieron las órdenes del Gobierno cursadas directamente o a través del Rey. Que fueran las órdenes de este último las que convencieran al Teniente General Milans del Bosch para retirar el bando y acuartelar las tropas, y no la constatación del fracaso de la intentona, está por demostrar. Si así fuese, debemos considerar irrelevante para una explicación doctrinal de la actuación de la Corona, las motivaciones del golpista, para buscar una respuesta más racional.

En definitiva, como mando formal de las Fuerzas Armadas, Don Juan Carlos actuó con adecuación al orden constitucional. Y el ejercicio de su faceta mediadora basada en la autoridad de su Jefatura, que por su propia naturaleza se mueve en perfiles abiertos, inconcretos y jurídicamente difusos, posibilitó una solución rápida de la crisis que su abstención o alejamiento hubiera alargado o enquistado.

VII. LECTURA CONSTITUCIONAL DE LA SALIDA DEL GOLPE PARALELO:
EL REY NUNCA HUBIERA PODIDO RESPALDAR, CONFORME A LA CONSTITUCIÓN,
LA CANDIDATURA DE ARMADA A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

La operación Armada u operación De Gaulle, por la que el Rey hubiera propuesto a este militar (en las semanas previas al golpe, antes que a Leopold-

do Calvo-Sotelo, o durante la intentona) hubiera sido inconstitucional, sin que las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en la ronda de consultas establecida en el art. 99.1 CE, le hubieran transmitido el sentir mayoritario por esta opción. Como he desarrollado en anteriores publicaciones (40), la propuesta regia cursada al Congreso, de candidato a Presidente del Gobierno, ha de interpretarse muy restrictiva y regladamente, siendo necesario, en especial cuando concurren circunstancias de crisis, que se evalúe cuidadosamente la voluntad popular manifestada por los representantes entrevistados con el Monarca en el llamamiento a consultas. Ello sólo se consigue, sin riesgo de equivocación, sumando aritméticamente las posibilidades de los precandidatos, y huyendo de la discrecionalidad regia en la búsqueda de perfiles ideales para reordenar mayorías. Nunca, y menos en situaciones de inestabilidad política derivada de la fragmentación parlamentaria o la ausencia de mayorías, debe cederse a una Magistratura simbólica y moderadora la oportunidad de enfangarse en la arena política, asociando su suerte a la de un candidato a Presidente que no haya sido contrastado en las consultas previas a iniciativa de alguna fuerza política. Se presenta como un comportamiento más respetuoso con la voluntad popular, un proceder regio en el que sucesivamente se propongan los candidatos recomendados por las fuerzas políticas con representación parlamentaria (aunque no reúnan mayorías mínimas para garantizar la Confianza), antes que la introducción en el proceso de nuevos nombres, si no han surgido a iniciativa de los líderes consultados. En el peor de los extremos, es más efectiva la disolución de las Cámaras, agotadas las posibilidades temporales, que una presunta salida de la crisis a instancias de una propuesta nominal, de contenido político, de la Corona.

Al respecto se constata que a pesar de la situación extrema de crisis en el seno de la mayoría minoritaria representada por el grupo parlamentario centrista, sus mecanismos estatutarios funcionaron aceptablemente, eligiendo Unión de Centro Democrático un candidato que proponer al Monarca en las consultas y logrando después la opinión favorable de otros consultados en la ronda de principios de febrero de 1981, e incluso lo más complicado en esa situación: la autodisciplina de su fragmentado grupo parlamentario en la Cámara Baja. Así sucedió, estando sólo en la mente de Armada acceder al cargo por la mera posibilidad de la propuesta regia, una vez que la mayoría parlamentaria funcionó, proporcionando un nombre, el de Leopoldo Calvo-Sotelo, para la consulta.

(40) *El Poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona...*, pág. 303 y ss.

Cuestión distinta es que se hubiera concretado, más allá de los meros comentarios, esa candidatura de Armada como fruto de un *golpe de timón* dentro del orden constitucional, para llevar al Gobierno a este militar o a cualquier otro ciudadano. Ello hubiera exigido que los consultados dijeran expresamente al Rey, en las entrevistas *ex 99.1 CE*, el nombre del candidato y la previsión de su voto en la sesión de investidura, de resultar propuesto, para que el Monarca estudiara la viabilidad aritmética de esta opción. No fue el caso.

Tampoco habría sido posible la disolución de las Cámaras durante las horas del golpe, por la imposibilidad de refrendo prestado sin coacción. Los arts. 62 b) y 115 de la CE establecen la intervención del Rey en la disolución de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones, pero estos preceptos han de relacionarse con los arts. 68.4, 99.5 y 168 CE para concluir la inexistencia de margen real en el ejercicio de esta atribución. Por ello, el Rey sólo convoca las Cámaras tras los procesos de renovación electoral; y las disuelve por el transcurso de los cuatro años de mandato, la imposibilidad de otorgamiento de la confianza a un candidato en el transcurso de dos meses desde celebrada la primera votación de investidura, por voluntad del Presidente del Gobierno (transcurrido un año desde la anterior disolución y sin estar sometido a una moción de censura), y por último, en el transcurso del proceso agravado de reforma constitucional. Ninguno de estos actos hubiera procedido, ni siquiera con aquiescencia del Presidente en funciones, por el enervamiento de la voluntad que se deriva de una situación de fuerza como la constituida por el secuestro. En parecidos términos se respondería ante una presunta convocatoria de elecciones. Según los arts. 62.b), 68.6, 99.5 y 168.1 CE, el Rey llama formalmente al cuerpo electoral para renovar el Parlamento o una de sus Cámaras (por ejemplo, de prolongarse la situación de fuerza, llamar a la renovación del Congreso retenido). Incluso en circunstancias extraordinarias el Gobierno tendrá toda la responsabilidad del acto (41), siendo bajo las condiciones descritas, además, un acto formalmente imposible dentro del orden constitucional y legal, ya que el Decreto de disolución necesita la participación de la presidencia del Congreso, que lo pasa a la firma del Rey (art. 172.2 RCD) y después lo refrenda.

(41) Menos en el supuesto de transcurso del tiempo recogido en el art. 99.5 CE, en el cual la responsabilidad de la contrafirma en el decreto de convocatoria recae sobre el Presidente del Congreso. Habría de rechazarse de plano esta posibilidad puesto que en el hipotético caso de que la Cámara objeto de fuerza hubiera cometido la torpeza de acceder a sucesivas votaciones en el transcurso de una situación generalizada y prolongada de golpe, sin acuerdo en el candidato, para que el Rey disolviera por el transcurso de dos meses de la primera votación; deberíamos seguir considerando completamente nulos todos los actos jurídicos constitucionales realizados bajo presión de las armas.

Ante el desconocimiento de las intenciones de algunos golpistas de provocar directamente el nombramiento por parte del Rey de un nuevo Presidente del Gobierno, habría que acudir a los arts. 62.d) 99.3 y 114.2 CE: la discrecionalidad de la Corona en el nombramiento, que se deriva de la voluntad de Congreso de los Diputados, es nula. En el mismo sentido se respondería una injerencia en los nombramientos de ministros: el Rey nombra y separa del cargo a los miembros del Gabinete, a propuesta del Presidente del Gobierno [arts. 62.e) y 100 CE]. Tampoco sería constitucionalmente admisible la iniciativa de efectuar cambios en otras Magistraturas, al ser sus actos debidos y refrendados (42). El mando supremo de las Fuerzas Armadas tampoco confiere poder para otorgar nombramientos en los ejércitos. El art. 62 f) CE ha de interpretarse en consonancia con el art. 23.2 CE, que consagra el derecho fundamental de acceso a los cargos de la función pública en condiciones de igualdad, y los arts. del Título IV (97, 103 y 104 CE, relativos a las atribuciones del Gobierno y los principios rectores de la función pública), entre otros (43).

Si la prolongación de las situaciones de fuerza hubiera retenido al Gobierno y a parte del Legislativo por más tiempo, los Poderes Públicos tendrían que haber mantenido, en la medida de lo posible y como ejemplificaron en esas horas, la actividad habitual y los mecanismos de relación. Así el Rey hubiera debido expedir los decretos acordados en el *Consejo de Ministros* formado incidentalmente por los Secretarios y Subsecretarios, cometido regio [art. 62.f)] por el cual, el Jefe del Estado es el hacedor formal de la voluntad de un Poder estatal sin entrar en el contenido (44).

(42) Nombra formalmente al Presidente del Tribunal Supremo (art. 123.2 CE), a los vocales del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3 CE), al Fiscal General del Estado (art. 124.4 CE), a los presidentes de las CC.AA. en los términos del art. 152.1 CE y al Presidente y los Magistrados del Tribunal Constitucional (arts. 160 y 159.1 CE, respectivamente).

(43) El Rey conserva cierta capacidad de disposición en el nombramiento del personal civil y militar de su casa, conforme al art. 65.2 CE.

(44) En contra FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel y PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, Alfredo: *La Monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 339 y ss. También con anterioridad SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980. ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *La Constitución española de 1978*, El Foro, Madrid, 1978, señala la imposibilidad de cursar los decretos si constara al Rey que no han sido acordados en el Consejo de Ministros. En este caso parece correcto avalar la abstención regia porque se pondría de manifiesto la total ausencia de forma, procedimiento y contenido constitucional del acto. Esa abstención no es, ni veto ni control de legalidad, sino una mera constatación extrema de una palmaria falta de acto. No hay Decreto de esta naturaleza si no pasa por el Consejo.

VIII. LA LABOR DE LA CÚPULA DE LA ADMINISTRACIÓN, EN CONTACTO CON LA CASA DEL REY

El análisis desde el punto de vista jurídico de la actuación del gabinete de crisis o *Gobierno en funciones* constituido por Secretarios de Estado y Subsecretarios, al frente del cuál se sitúa el Director General para la Seguridad del Estado, Francisco Laína, es abiertamente complejo. En esos momentos, la labor del Ejecutivo se basa exclusivamente en actuaciones políticas de urgencia, en contactos ininterrumpidos con otros Poderes Públicos y con las cabezas de la Administración Pública que dirigen. Como es lógico, en la intención de un responsable político, pasa a segundo plano la preocupación por el rastro escrito de sus decisiones, cuando se está enfrentando a una rebelión de consecuencias imprevisibles. Si además la responsabilidad se asume de forma instantánea y dramática con la ausencia de los superiores, y que los cargos, todos ellos, están en cuestión, como consecuencia de la interinidad derivada de una situación de Gobierno en funciones (cuando esa misma tarde se prevé un nuevo Presidente de Gobierno) cabe llegar a la conclusión que la respuesta de estos responsables fue, cuando menos, rápida y digna.

Su línea de actuación en los primeros minutos se mueve en dos frentes. El primero es trasladar una orden a los asaltantes del Congreso y al Teniente General Milans del Bosch para que depongan su actitud, el propio Laína directamente, y a través de miembros de la JUJEM y del Director General de la Guardia Civil. El segundo frente, paralelo con las anteriores directrices y mucho más efectivo e importante, coordinarse con la Casa del Rey para el aislamiento de los focos de sedición.

IX. UN EPISODIO DEL PASADO QUE FORTALECIÓ LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Con el transcurso de varios años entre distintas publicaciones, existe en la doctrina constitucional una línea mayoritaria que tiende a explicar la racionalidad constitucional del legítimo comportamiento de la Corona, las jornadas del 23 y 24 de febrero de 1981. Nos hemos encaminado en esa misma dirección amparando el proceder regio bajo el prisma de la co-participación de responsabilidades, pero dejando a la vez constancia de lo innecesario de justificar desde el punto de vista jurídico-constitucional, reacciones excepcionales ante situaciones extremas y anómalas. Hace ya bastantes años, el

profesor De Otto se acercaba al eje del problema en uno de sus escritos (45), cuando concluía que el Monarca había utilizado una «(...)potestad sin competencia(...)» de uso ilícito en situaciones normales, y recordar que la inmediatez consustancial a las órdenes de esos momentos puede impedir hablar de refrendo en los términos habituales (aunque el autor terminaba calificando la conducta regia de regular, con soporte en el Poder de Reserva que suple las instituciones del Estado, excluyendo por tanto también, las instituciones y órganos no secuestrados). La mayor parte de los estudios sobre el tema, seguro que bastante más atinados y completos que el nuestro, nunca llegan a admitir que es precisamente en las situaciones de necesidad donde el investigador o el intérprete del derecho, tras aproximar lo más posible la realidad a la norma, debe admitir la existencia de ciertas actuaciones políticas alegales. Por lógica, el Gobierno y la Corona realizaron esas horas algunas de ellas. Muy cerca de reconocerlo parece encontrarse el trasfondo de una aportación más reciente de Cotino, que sin embargo, finalmente concluye con la apelación al estado de necesidad o excepcionalidad (46), antes que dejar espacios constitucionalmente inexplicables del proceder regio.

La existencia de órdenes directas del Monarca es la clave de la cuestión. Para mantener cualquier teoría sobre un Rey con mando y poder, es necesario suponer que sus instrucciones no eran meramente formales, ni reproducción de lo que había dispuesto la cúpula de Interior y Defensa. Desde los primeros minutos, el Gobierno (dentro y fuera del recinto secuestrado) ordenó deponer las armas a los sediciosos (Suárez y Gutiérrez Mellado a los asaltantes, y Laina a Milans). Al no poder reiterarlas, unos, y ser claramente desobedecidos, los otros; se reproducen las órdenes con esta forma en la que concurre el Rey. El propio Tribunal Supremo al juzgar los hechos, y concluir en STS de 23 de abril de 1983 tiene cuidado en no calificar como autónomas las órdenes del Monarca, aunque condene a los implicados, entre otras cuestiones, por desobediencia a las mismas. Se pidió, por tanto a la Corona que actuara y procedió en línea con el Gobierno y los órganos no secuestrados. Todo ello es más que suficiente para huir del camino doctrinalmente más transitado que parte de la presunta voluntad autónoma del Monarca (a partir del art. 56 CE) en la emisión de órdenes ante el vacío de Poderes Públicos.

(45) OTTO Y PARDO, Ignacio de: «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, págs. 11-43, 1988.

(46) COTINO HUESO, Lorenzo: «La posición constitucional del monarca y la particular situación vivida el veintitrés de febrero de 1981». En *VII Jornadas de Derecho Parlamentario, La monarquía parlamentaria*, Congreso de los Diputados, págs. 601 a 647, Madrid, 2001, pág. 645: el principio de necesidad activó las funciones regias que «(...) se llenaron excepcionalmente de contenido».

La propia STS de 23 de abril de 1983 (f.j. 13.º) precisa tal vacío, y señala que acompañaban al Rey en pleno ejercicio de sus atribuciones el Senado, la Junta de Secretarios y Subsecretarios, así como la cúpula militar.

Posiblemente el único éxito de los golpistas fue escenificar la ocupación del Poder, la neutralización de todas las *fuerzas vivas*, lo que parece haberse transmitido no sólo a la sociedad sino al ámbito del estudio. Repitieron una y otra vez que el actuar sin el concurso del Rey fue la clave de su derrota. La visión golpista es la que ha calado finalmente en una sociedad mediatizada, entonces y ahora, por la foto fija o televisiva de la situación, por la atribución de roles protagonistas excluyentes y por la eterna búsqueda de referentes unipersonales, para lo bueno y lo malo. Una sociedad tan rica y diversa que, sin embargo, tiende a referenciar las victorias y derrotas en personajes concretos, que superan en lo personal las instituciones. Órganos e instituciones que en nuestro país siempre se personalizan, asociando sus bondades o desaciertos al eventual responsable de los mismos. El impacto radiofónico, gráfico y televisivo de la entrada de Tejero, parece haber sido suficiente para tatuar a todos los niveles el secuestro de la Democracia, cuando se trataba de la mera (aunque alarmante) anulación de los más trascendentales componentes de dos de los Poderes tradicionales. Por su parte, la imagen del Rey en televisión, es el contrapunto para la neutralización de lo sucedido. La sociedad ya ha asimilado una respuesta lógica, repartido protagonismos y cerrado capítulo.

Desde estas líneas tan sólo hemos pretendido reivindicar a unas instituciones con escasa trayectoria temporal, en un momento de amplia, enquistada y grave crisis política, que supieron responder el envite peligroso de la involución. Muy especialmente la Corona, que actuó con rapidez, acierto, y puede que con más finura institucional y adecuación constitucional de la que se ha publicitado, precisamente por quienes desean de buena fe enaltecer su perfil. El camino para su fortalecimiento debiera haber sido otro: ensalzar su capacidad de encauzar la acción de los agentes públicos en comunión con la cabeza de la Administración, como parte que es de un entramado estatal donde cada órgano tiene su papel. Buscando, en fin, la educación social en la toma de las decisiones colectivas, tan desconocida en un país históricamente sufridor de caudillos y liderazgos excluyentes. El resultado, treinta años después ha resultado distinto, ya que se ha fortalecido el reconocimiento, la capacidad, la influencia y la legitimidad de la persona de D. Juan Carlos (que sin duda lo merece por estos hechos y toda su trayectoria), pero se ha perdido una ocasión histórica para reivindicar la Corona como institución, los buenos mimbres constitucionales de funcionamiento conjunto entre los Poderes del Estado y la superación de las personas por los equipos (como el re-

presentado en la organización inmediata de las comisiones interministeriales o *gabinete de crisis*).

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRÉS, Jesús de: «El golpe de Estado de la Transición: las causas, actores, desarrollo y consecuencias del 23-f», en *Actas del III Simposio de Historia actual*, págs. 463 a 482, 2002.
- ARAGÓN REYES, Manuel: *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990.
- BERNECKER, Walter L.: «El papel político del Rey Juan Carlos I en la Transición», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 92, págs. 113-115, Madrid, 1996, Plaza & Janés, Barcelona, 1995.
- CANDO SOMOANO, María José: «La función simbólica en la Monarquía española», en *Monarquía y Constitución* (I), A. TORRES DEL MORAL (dir.), Colex, págs. 473 a 520, Madrid, 2000.
- COTINO HUESO, Lorenzo: «La posición constitucional del monarca y la particular situación vivida el veintitrés de febrero de 1981», en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario, La monarquía parlamentaria*, Congreso de los Diputados, págs. 601 a 647, Madrid, 2001.
- FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: «El Rey en el golpe de Estado del 23-F», en *Monarquía y Constitución* (I), A. TORRES DEL MORAL (dir.), Colex, págs. 589 a 604, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: «Consideraciones jurídico-constitucionales sobre los acontecimientos del 23 de febrero de 1981», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 73, págs. 633 a 649, 1995-1996.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media: el enigma del 23-F*, Taurus, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel: «De nuevo sobre la posición constitucional del Rey», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, págs. 173-181, 1995.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso: «Monarquía y transición», en *Monarquía y Constitución* (I), A. TORRES DEL MORAL (dir.), Colex, págs. 151 a 160, Madrid, 2000.
- FREIXES SANJUÁN, María Teresa: «La Jefatura del Estado Monárquico», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 73, págs. 83-117, 1991.
- GARCÍA CANALES, Mariano: *La Monarquía parlamentaria española*, Tecnos, Madrid, 1991.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José: *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MINÓN, Miguel: «La actuación regia el 23 de febrero de 1981», en *Don Luis Jordana de Pozas: creador de ciencia administrativa*, José

- Luis Villar Palasí y otros, Facultad de Derecho UCM, Servicio de Publicaciones, págs. 93 a 99, Madrid, 2000.
- LAFUENTE BALLE, José María: *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, Edersa, Madrid, 1987.
- LAFUENTE BALLE, José María: «De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey», *Revista de Derecho Político*, n.º 36, págs. 321-331, Madrid, 1992.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: *El 23-F. Secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1985.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1979.
- ONETO, José: *La verdad sobre el caso Tejero: el proceso del siglo*, Planeta, Barcelona, 1982.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de: «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, págs. 11-43, 1988.
- PÉREZ ROYO, Javier: «Jefatura de Estado y democracia parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 39, págs. 7-27, 1983.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: «Monarquía parlamentaria, función regia y poder de reserva de la Corona en la Constitución», en *Homenaje a J. J. Ruiz-Rico López-Lendínez*, vol. I, págs. 194-210, Tecnos, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 18, págs. 9-20, 1986.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario: «Las responsabilidades de un Jefe de Estado», *Revista de estudios políticos*, n.º 115, págs. 155 a 181, 2002.
- TEZANOS, José Félix *et alii* (eds.): *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *La Monarquía parlamentaria española*, Tecnos, Madrid, 1991.
- VV.AA.: *La Monarquía Parlamentaria*, VII Jornadas de Derecho Parlamentario, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 1 y 2 de marzo de 2001. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.