

LA POSICION CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Por

DIEGO LÓPEZ GARRIDO

Profesor de Derecho político de la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. LAS FAS EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.—II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: 1. *Naturaleza jurídica de las FAS: Institución de relevancia constitucional.* 2. *Las FAS son una institución estatal.* 3. *Las FAS son una institución subordinada al poder civil.* 4. *Las bases de la organización militar deben conformarse al ordenamiento constitucional.* 5. *En situación de normalidad, la seguridad interior es competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.*—III. EL MANDO DE LAS FUERZAS ARMADAS: LA POSICIÓN DEL REY.

I. LAS FAS EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

El artículo 8.º de la Constitución señala:

«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 integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

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

El examen del proceso de elaboración de este precepto a lo largo de los trabajos de las Cortes Constituyentes no ayuda gran cosa para profundizar en el sentido jurídico o político del mismo.

El artículo atraviesa intacto todo el trámite parlamentario, lo que muestra que, por su trascendencia, era uno de los aspectos más férreamente consensuados por los grupos parlamentarios que protagonizaron especialmente la elaboración de la Constitución, es decir,

centristas, socialistas y comunistas. Ninguno de estos grupos presentaron enmiendas al texto del artículo 8.º en ninguna fase de la tramitación, y tampoco se extraen conclusiones significativas de las intervenciones de dichos grupos en el debate, reducido en estos casos a explicaciones de voto.

La única cuestión realmente de fondo planteada al precepto que estudiamos fue hecha por aquellos diputados o senadores que propugnaron trasladar el artículo al capítulo dedicado al Gobierno y la Administración. La razón esgrimida era sin duda sólida. Incluir un precepto sobre las FAS en el título preliminar era, a juicio de los citados parlamentarios, como extraerlas de su posición subordinada al Gobierno en cuanto parte integrante de la Administración y darlas una configuración cuasi extraconstitucional, o disfuncional con el principio de división de poderes, pues no quedaría claro qué instancia sería la competente para decidir cuándo se dan las circunstancias que permiten provocar una intervención activa de las FAS. Por otra parte, la defensa del ordenamiento constitucional es obligación de todas las instituciones estatales, no sólo del Ejército.

Es discutible, desde luego, la oportunidad de un inciso que sólo tiene ejemplos en derecho comparado en los países iberoamericanos en los que el Ejército ha ocupado el poder en base a una supuesta misión de «guardián de la Constitución». No obstante hay que decir que una formulación como la del artículo 8.º no sólo no podría justificar una intervención autónoma de las FAS, sino precisamente todo lo contrario. Los ejemplos que se citan no muestran ninguna «guardia» de la Constitución, sino su violación. Tanto por la forma anticonstitucional de la toma del poder por la institución militar, como por la violación posterior de todo principio democrático o de respeto de las libertades básicas.

Hay que señalar, ante todo, que el sujeto cuya soberanía e independencia se defiende es, en el artículo 8.º, *España*, y España, según proclama el primer precepto de la Constitución, «se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Así pues, la defensa de España, que es competencia de todas las instituciones públicas, y de todos los españoles (art. 30 CE), implica la defensa de un Estado democrático con unos valores como los expresados en el artículo 1.º.1. Como se ha

señalado acertadamente, ése es el modelo de sociedad y de Estado que fija la Constitución española.

En el artículo 8.º no se dice que las FAS sean las únicas que defienden el ordenamiento constitucional, lo que sería suplantar, por poner un solo ejemplo, al Tribunal Constitucional, sino que su misión es *garantizar* la subsistencia de ese ordenamiento. Lo que se está diciendo, variando la orientación interpretadora, es que hay una determinación de defender por todos los medios el ordenamiento democrático querido por el pueblo español. Propósito que el artículo 30 de la Constitución extiende a todos los españoles. De ahí la misión garantizadora que reciben las FAS, que no será defender un aspecto concreto y no decisivo del régimen constitucional, que utiliza otras vías, sino su propia subsistencia ante situaciones de extremada gravedad apreciadas por los órganos constitucionales.

En segundo lugar, y enlazando con lo anterior, está el aspecto fundamental de que la forma en que se produce esa garantía es la que constitucionalmente se prescribe.

En efecto, el artículo 97 de la Constitución hace una muy precisa atribución de las competencias de defensa al Gobierno, o, lo que es lo mismo, del poder de defensa. «El Gobierno —dice el artículo 97— dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la *defensa del Estado*.» Es muy significativo que en este artículo tan importante de nuestra Constitución, el único aspecto singularizado de la política general que se destaque como de competencia del Poder ejecutivo sea la defensa. Con ello se quiere situar en el poder civil legítimo, con toda claridad, el lugar en que se nuclea el poder de defensa.

Y respecto a las situaciones de crisis, en que las FAS pueden ser llamadas a adoptar una posición más activa, su declaración jurídica es competencia de las Cortes Generales y el Gobierno, sin variarse en ningún momento el esquema de atribuciones constitucionales (art. 116). La defensa de la soberanía del Estado (*Staatsschutz*) supone, pues, ante todo, la permanencia del poder constitucional legítimo (*Verfassungsschutz*).

En suma, de una visión de conjunto de la Constitución, como exige toda interpretación jurídica —interpretación según la lógica de la materia disciplinada (BETTI) (1)—, no cabe deducir una conclusión

(1) Emilio BETTI: *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*, Madrid, 1975, p. 249.

en el sentido de que las FAS puedan situarse en una posición extravagante a la Constitución, o que pudiera legitimarse una intervención militar decidida autónomamente cuando las propias FAS consideren que se dan los supuestos del artículo 8.º En realidad, ya la propia naturaleza de las misiones encomendadas a las FAS, que afectan esencialmente a toda la comunidad, haría ilícita una supuesta autonomía decisoria en el seno de las FAS.

El artículo 8.º viene a significar, por tanto, la *constitucionalización* explícita y plena de las Fuerzas Armadas en nuestro sistema político; su inserción en el Estado Constitucional de Derecho.

Por último, la Constitución no sólo es la fuente de legitimidad de las acciones de la autoridad pública, y de las FAS, sino que inspira la organización interna de las instituciones del Estado. Por eso el párrafo 2.º del artículo 8.º señala: «Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar *conforme* a los principios de la presente Constitución.»

Este párrafo, quizá técnicamente discutible, completa, sin embargo, el sentido profundo del importante precepto: integrar netamente a las FAS en la estructura constitucional, no sólo por el hecho de su regulación en el texto fundamental, no sólo por la atribución a las mismas de una misión constitucional, sino también por hacer que su propia estructura orgánica interna se ajuste a los principios de la Constitución.

Estos son los puntos de arranque para aproximarnos al estudio de los principios constitucionales que definen la posición de las FAS en la estructura del Estado democrático español, lo que vamos a realizar a continuación.

II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

1. *Naturaleza jurídica de las FAS: Institución de relevancia constitucional*

a) Si utilizamos la técnica de ir desechando opciones hasta llegar a la propugnada habría que empezar diciendo que *las FAS no son un órgano constitucional*.

Como es sabido, la noción de órgano hace su aparición en el último cuarto del siglo pasado en Alemania con significado jurídico, que no había tenido hasta entonces. GIERKE abrirá un debate en el

que intervendrán figuras señaladas de la doctrina, como JELLINEK, HEANEL, KELSEN, ORLANDO, y, en especial, el maestro SANTI ROMANO.

Para que haya un órgano se necesitan, dice ROMANO, dos requisitos: que sea parte integrante de la estructura de un ente, y que la actividad desarrollada por él como órgano sea considerada por el derecho como directa e inmediatamente propia del ente mismo (2).

Con la teoría del órgano se logra un avance formidable en la teoría del derecho. Comparable al que antes produjo el desarrollo del concepto de persona jurídica para la consolidación del Estado como racionalización unitaria de una pluralidad orgánica, iniciando lo que GIORGIANNI llama proceso de despersonalización o de objetivación del Estado (3). La maduración de la personalidad jurídica del Estado se fortaleció con la transformación de los protagonistas políticos en órganos. El concepto de órgano va íntimamente unido al de persona jurídica estatal (BERTI) (4).

Para el fenómeno constitucional, que es un intento de racionalización jurídica del poder, tenía que ser de enorme utilidad la teoría del órgano. Dirá JELLINEK: «El Estado no puede vivir más que a través de sus órganos.» En un Estado constitucional dichos órganos son los así creados por la Constitución; ello permite que la acción de éstos sea inmediatamente imputable a aquél. El órgano elimina la mediación del representante, y permite por tanto la puesta en ejercicio de la responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos. Implica, como dice GIANNINI, la más amplia de las imputaciones jurídicas pensables, después de la persona física (5).

La consecuencia constitucional es la aparición del concepto de *competencia*, o sea el ámbito de acción y de «potestad» —no de «facultad»— indelegable e intransferible del órgano estatal, delimitado por normas jurídicas, en cuyo interior el órgano actúa imputando al Estado. Ambito de competencias, o, lo que es lo mismo, ámbito de poder, cuyo origen jurídico está en la Constitución: el Estado constitucional de Derecho es aquel en que sus órganos reciben directamente de

(2) S. ROMANO: *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, pp. 258-259.

(3) V. GIORGIANNI: *Studio sul concetto di Stato*, Milán, 1975, p. 217. Ver teorías sobre la personalidad jurídica del Estado en CARRÉ DE MALBERG: *Contribution a la theorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, pp. 11-50.

(4) Giorgio BERTI: *La parabola della persona stato (e dei suoi organi)*. «Quaderni Fiorentini», 11-12, tomo II, Milán, 1983, p. 1006.

(5) Cfr. M. S. GIANNINI: *Organi (teoria generale)*, «Enciclopedia del Diritto», volumen XXXI, pp. 40-41.

la Constitución su *status* y competencias esenciales. Así se configura el principio, de enorme éxito, de la división de poderes.

Pues bien, ¿qué rasgos tienen los llamados órganos constitucionales? Siguiendo el esquema de GARCÍA-PELAYO serían los siguientes (6): En primer lugar, la configuración inmediata por la Constitución de su composición, organización y métodos de designación, *status* institucional y sistema de competencias. En segundo lugar, estarán en lo que ROMANO llamó *vértice dell'organizzazione statale*, o sea en el lugar en que se condensan los poderes últimos de decisión del Estado; se trata de órganos *supremos*, en el sentido de que hay una recíproca independencia entre los órganos constitucionales sin subordinación a ningún otro, siempre que se actúe en el ámbito competencial asignado (*superiorem non recognoscentes*). En tercer lugar, los órganos constitucionales expresan la «idea de Estado» (BURDEAU) o concurren a configurar la «forma de gobierno»; son los órganos *necessari e indefettibili*, componentes fundamentales de la estructura constitucional. En cuarto lugar, participan en la dirección política del Estado (*indirizzo politico*): su esfera de decisión sólo está limitada por la Constitución y los instrumentos previstos en ella; expresan de forma inmediata la soberanía del Estado (ROMANO) o la «voluntad originaria del Estado» (CARRÉ DE MALBERG), lo que les distingue del funcionario, que ejecuta funciones de un poder constituido. En quinto lugar, entre los órganos constitucionales funciona el principio de independencia en el ejercicio de las competencias respectivas, pero esta independencia jurídica no excluye la interdependencia organizativa, o las relaciones de coordinación.

Por último, los órganos constitucionales tienen un *status* especial derivado de su supremacía para garantizar su autonomía (autonomía normativa interna, autonomía presupuestaria, *prorogatio*), aunque ello debe articularse con un principio de responsabilidad que, ciertamente, es difícil de poner en práctica.

En suma, y siguiendo la definición de CHELI, órganos constitucionales serían aquellos «investidos de poder político o de poder operante, en funciones de control o de organización preliminar, al mismo nivel de los poderes políticos; más concretamente, los órganos en grado de ejercitar, en el desarrollo de sus funciones —activas, de control u organizativas— una influencia efectiva sobre el proceso

(6) M. GARCÍA-PELAYO: *El «status» del Tribunal constitucional*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 1, pp. 10 y ss.

productivo de la norma primaria». Más sucintamente, son constitucionales «los órganos investidos de funciones de nivel político (independientemente del contenido objetivo de tales funciones), es decir, en posición de operar a un nivel de poder en ningún grado subordinado al propio de la norma primaria» (7).

Aplicando estas características básicas a la Constitución española habría que entender como órganos constitucionales al Rey, las Cortes Generales, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Las Fuerzas Armadas no son, pues, un órgano constitucional. No lo son, en primer lugar, porque no son configuradas de forma inmediata en su *status* por la Constitución. El artículo 8.º, como señalamos anteriormente, no es un precepto atributivo de «competencias» concretas; en él más que «organizar» a las FAS se hace una proclamación de defensa por todos los medios —y por tanto con la garantía de la fuerza armada— de la soberanía española. Tampoco se establece su organización básica, sino sólo se hace una remisión a una ley orgánica, que, eso sí, deberá adecuarse a los principios constitucionales.

En segundo lugar, las FAS no ocupan constitucionalmente el vértice de la organización estatal. Son otros los órganos que señalan la política general del Estado. Las FAS no son configuradas como «órgano supremo» que no reconoce superior en su esfera competencial, sino que, por el contrario, en su espacio, inserto en el Poder Ejecutivo, deben actuar en subordinación jerárquica al poder civil legítimo elegido.

En tercer lugar, y como corolario de lo anterior, las FAS no concurren a configurar la «forma de gobierno» o la idea de Estado, dado que se integran en la Administración pública.

En cuarto lugar, las FAS no son un órgano de dirección política del Estado, ni expresan la «voluntad inicial» del Estado.

En quinto lugar, y también como corolario, la posición constitucional de las FAS no es actuar con plena independencia en el ejercicio de sus funciones, imputando al Estado sus decisiones propias, sino en todo momento bajo la dirección del órgano de poder encargado de la defensa del Estado: el Gobierno (art. 97), que es quien imputa al Estado la acción de la Administración militar.

(7) CHELI: *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale* (apporti per una definizione), en St. Cagliari, 1966, p. 194.

Por último, las FAS no tienen un *status* de autonomía normativa o presupuestaria plena en su organización (8). El artículo 8.º2 se refiere expresamente a que la organización de las FAS sea «conforme a los principios de la presente Constitución».

Las FAS no tienen, en suma, la naturaleza jurídica de órgano constitucional.

b) Las FAS no son un *órgano de relevancia constitucional*.

Órgano de relevancia constitucional es aquel que, siendo contemplado en la norma fundamental, no puede ser suprimido, y en algún caso ni siquiera reformado en todo o en parte, si no es mediante una ley de reforma constitucional. Órgano de relevancia constitucional es, entonces, aquel que, previsto en la Constitución, no reúne algunos de los requisitos de los órganos constitucionales, como su originariedad o su *status* constitucionalizado, etc.

Las FAS, a la vista del artículo 8.º, tienen una relevancia constitucional, pero no son un órgano estatal, no podrían entrar en la categoría jurídica de órgano. Como antes dijimos, para llegar a serlo tendrían que ser construidas sobre la base de la existencia de un ente seudorrepresentativo de las FAS, cuyas decisiones fuesen expresión institucionalizada de la opinión de éstas, y fuesen imputables al Estado.

En la Constitución portuguesa, recientemente revisada en este punto, existía el órgano Consejo de la Revolución, con autonomía de funcionamiento y capacidad decisoria, que era expresión colegiada, si no de las FAS, sí del llamado Movimiento de las Fuerzas Armadas, y con competencias delimitadas no sujetas a la decisión previa de otro órgano. El Consejo de la Revolución sí era un órgano del Estado.

En el régimen político español anterior al vigente, aun con la dificultad que implica el hecho de no tratarse de un sistema constitucional con juridificación e institucionalización de los poderes supremos, las FAS ocupaban una posición peculiar derivada de su «representación» en las Cortes orgánicas, en el Consejo de Regencia, en el Gobierno a través de tres ministerios y, en especial, en la Jefatura del Estado. Las FAS eran de hecho un órgano del Estado con

(8) Autonomía, en su significación más específica, indica para SANTI ROMANI: «subjetivamente, la potestad de darse un ordenamiento jurídico, y objetivamente, el carácter propio de un ordenamiento jurídico que individuos o entidades se constituyen por sí, en contraposición al carácter de los ordenamientos que para ellos son constituidos por otros», *Fragmentos*, cit., p. 38.

autonomía reconocida en textos legales. En la Constitución actual, las FAS, aun conservando unas funciones absolutamente básicas en la garantía de la soberanía estatal, se encuadran en la Administración del Estado, es decir, en el Poder Ejecutivo, bajo la autoridad del Gobierno y del Presidente del Gobierno. No son órgano del Estado porque no poseen cauces para elaborar una supuesta «voluntad» oponible a la de otros órganos.

Esto no significa que las FAS no tengan una organización específica, una organización «militar». La Constitución la reconoce cuando en el artículo 97 se refiere a la Administración militar, como estructura organizativa técnico-militar, y en el artículo 117.5 se refiere a la «jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense». Hay, por tanto, un espacio orgánico militar. Pero las FAS no son un «órgano», esto es, una instancia de manifestación de la voluntad del Estado, sino una Administración ejecutora precisamente de la voluntad del Estado expresada primariamente por los órganos con competencia constitucional para ello.

c) Las FAS son una institución de relevancia constitucional.

«Institución» es un concepto polisémico, equívoco. Concepto originado en el Derecho privado (familia, propiedad), que adoptó para el Derecho público HAURIOU (1910).

Luego pasó a otras disciplinas sociales; incluso en Economía se habló de una concepción institucionalista. Con ello, el concepto se hace complejo y polivalente; y no se sabe bien qué significa.

El concepto que ofrece GARCÍA-PELAYO (9) es, por eso, sólo operacional, o si se quiere descriptivo, dando a la institución los siguientes rasgos:

— Entidad social que se consolida a lo largo del tiempo como una realidad que no pudo imaginar el creador o «instituyente». No sólo existe sino que se *resiste* en su modalidad de ser.

— Conjunto particularizado y delimitado frente al exterior que se aísla frente al espacio social en que está incluido (el «ecosistema»).

— Establece unos mecanismos de normalización destinados a reproducir tipos de comportamientos, hasta conseguir la identificación entre el prestigio de la institución y el de sus miembros.

(9) Las ideas que siguen sobre el concepto de institución están tomadas del seminario impartido por el profesor GARCÍA-PELAYO en el Centro de Estudios Constitucionales (1983) sobre el lema «El Estado de partidos».

— Tiene su propio código, consistente en sus propias normas o usos, con carácter complementario a los sociales, con unos símbolos propios.

— No es el derecho quien crea la institución; sólo sirve a la cohesión de ésta.

— Tiene la institución una alta estima de su propia misión o función, con la tendencia a confundir sus propios valores con los valores del *todo*.

Las instituciones *estatales* también tienen su propia lógica funcional hacia el Estado.

Los cargos superiores de la Administración históricamente han sido personas que han venido del área orgánica o política de ese mismo Gobierno, haciendo así de «correas de transmisión» entre Gobierno y Administración. Pero este esquema tiende a quebrar, cuando los cuerpos del Estado, basados en una provisión cooptada de funcionarios, o sea en una forma no electiva (*Beamtenschaft*), entran en un proceso de «institucionalización», esto es, de agentes del Estado, y sin dejar de serlo, pasan a ser *institución*. Cuerpos que tienen su propia idea del Estado, de su función y de los medios de llevarla a cabo, de su razón de ser y de existir, y de su importancia en el Estado. Que tienen un propio mundo axiológico, y generan de su seno un propio *ordo dignitatis* que puede llegar a ser paralelo al oficial. Ello introduce elementos de estabilidad en el Estado, pero también llega a convertirse en rigidez, en freno, o en involución, cuando la dinámica de una institución obstaculiza el desarrollo político y social (acción de «desacoplamiento»).

Así, los órganos políticos del Estado, con una formación democrática, tienen bajo sí unos órganos administrativos con formación meritocrática o burocrática que pueden poseer una diferente cultura política. Ya HINTZE, en referencia a la Francia de la IV República, señalaba que su Estado vivía en una dualidad: superestructura republicana o democrática, e infraestructura (administración) monárquica, o basada en criterios monárquicos.

Pues bien, las FAS son un ámbito de la estructura estatal que tiende a conformarse como una *institución*.

La Constitución ha asumido esta realidad al mencionarlas expresamente en su título preliminar. Pero ha asumido el aspecto jurídico

de la institución, o sea su sentido unitario en la estructura estatal. No ha consagrado, desde luego, una hipotética «infraestructura» de valores no constitucionales, que sería contradictoria con una de las misiones básicas de las FAS, que es servir de garantía del mantenimiento del propio ordenamiento. De ahí precisamente el apartado 2.º del artículo 8.º, que fija el sentido constitucional de la estructura interna de las FAS. Porque las instituciones no pueden estar petrificadas, so peligro de su desaparición. Una institución existe en la medida en que no es cerrada. La entropía conduce a la disolución.

La *relevancia constitucional*, de las FAS deriva del artículo 8.º, y de otros preceptos de la Constitución que las reconocen directa o indirectamente: el derecho y deber del servicio militar (art. 30), las atribuciones del Rey, del Gobierno y de las Cortes Generales que tienen relación con la institución militar (arts. 62, 97 y 116.4), la jurisdicción militar (art. 117.5). Las FAS son consideradas por la Constitución como un componente fundamental de la organización estatal. Las FAS pasan a ser así, como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 103), como la Administración pública en su conjunto (artículo 103), una *institución de relevancia constitucional*. (10).

d) Las FAS están protegidas constitucionalmente mediante la técnica de la *garantía institucional*.

Como es sabido, la técnica de la garantía constitucional (*einrichtungsgarantien*) tiene su origen inmediato en la doctrina del Tribunal Constitucional alemán, aunque su creador fuese CARL SCHMITT: «garantía de la forma y modo típicos y tradicionales de una regulación». La garantía institucional, señala PAREJO, comporta una eficacia protectora superior a la que resulta del rango de norma constitucional, ya que toda lesión a la garantía implica un ataque a la Constitución misma (11).

El Tribunal Constitucional alemán ha empleado esta técnica especialmente para proteger la regulación de los derechos fundamentales. De lo que se trata es de salvaguardar un contenido mínimo sustancial en la institución en cuestión, frente a desarrollos normativos

(10) La doctrina alemana (STERN) diferencia entre «Fuerzas Armadas» y «Administración de la Defensa». P. PERNTHALER ha definido a las FAS como «organización directiva sin capacidad jurídica» (*nicht-rechts-fähiger «Leitungsverband»*). Vid. Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, München, 1980, p. 854.

(11) Vid. L. PAREJO: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, páginas 23-24.

que pudiesen vaciarla de sus elementos esenciales hasta hacerla irreconocible.

Esta técnica es típica de la jurisprudencia constitucional, y nuestro Tribunal Constitucional la ha acogido resueltamente en su Sentencia sobre las Diputaciones catalanas de 28 de julio de 1981, fundamento jurídico 3 (BJC 6, pág. 415), que vale la pena reproducir:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales, y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.»

No toda institución, por el hecho de ser mencionada en el texto constitucional goza de esa garantía. El criterio decisivo, señala PAREJO siguiendo a SCHMIDT-JORTZIG, es «el de sí, con motivo de su recepción constitucional, se produce la asignación a sujetos o instituciones de determinadas funciones, es decir, de la atribución a los mismos de un concreto papel estructurante en el sistema total diseñado por la norma fundamental. Porque, en tal caso, la supresión o eliminación en cual-

quier forma de esos sujetos o instituciones habría de estimarse vedada al legislador ordinario» (12).

Las FAS, a las que se les reconoce en el artículo 8.º de la Constitución una función básica en la estructura del Estado, parecen ser acreedoras a la protección de la técnica de la garantía institucional acogida por nuestro Tribunal Constitucional. Como los partidos políticos (artículo 6.º), o los sindicatos (art. 7.º).

Ahora bien, la implantación de esta garantía *solo* y exclusivamente tiene un cauce y naturaleza jurisprudencial. Será, en su caso, el Tribunal Constitucional el que podrá establecer si una determinada regulación normativa del legislador llega a invadir el núcleo esencial que para las FAS determina la Constitución.

Ese *núcleo esencial* es el que corresponde a unas FAS organizadas conforme a los principios constitucionales, y comprometidas con la defensa del ordenamiento democrático. Asimismo, ese núcleo esencial no sería monolítico ni invariable, sino en evolución con «la conciencia social de cada tiempo y lugar».

2. Las FAS son una institución estatal

El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno, de quien depende orgánicamente la Administración militar, la defensa del Estado. El artículo 8.º confiere a las FAS la misión de ser garantía de un aspecto básico de esa defensa: la defensa «militar» (art. 3.º de las Reales Ordenanzas). Según el artículo 116.5, es el Congreso de los Diputados, a propuesta del Gobierno, quien declara el estado de sitio. Según el artículo 63.3, al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra. Al Rey, dice el artículo 62.1, corresponde el mando supremo de las FAS. El artículo 149.1.4.ª dice que: el Estado tiene competencia exclusiva sobre «Defensa y Fuerzas Armadas». El artículo 30 señala que «los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España».

Sobre todos estos preceptos constitucionales descansa la naturaleza estatal de la institución militar, cuya concreta operatividad desarrollan la Ley Orgánica de 1 de julio de 1980, que regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar (LODENOM) modificada y la Ley Orgánica de 1 de junio de 1981 sobre normas reguladoras de los estados de alarma, excepción y sitio.

(12) *Ibidem*, p. 33.

Una manifestación concreta de este principio es la imposibilidad de la existencia de ejércitos privados o locales.

En este sentido existe la prohibición constitucional, prevista en el artículo 22.5, de las asociaciones de carácter paramilitar.

3. *Las FAS son una institución subordinada al poder civil*

En la Constitución francesa de 1791 se establece el enunciado básico que resume la doctrina ortodoxa sobre la posición constitucional de las Fuerzas Armadas: «La fuerza pública es por su naturaleza subordinada; ningún cuerpo armado tiene poder de deliberar» (título IV, artículo 12).

El poder propio de la autoridad militar tiene una naturaleza meramente ejecutiva; y esto, como señala DE VERGOTTINI, se refiere no sólo a la intervención en las relaciones internacionales, sino en las relaciones internas. Es sobre esta base que no es constitucionalmente admisible que se pueda decidir de forma autónoma por los órganos militares la intervención de las FAS. Es siempre necesaria la previa orden en ese sentido del poder civil legitimado legalmente para ello (13). Este principio está constitucionalmente reflejado en el artículo 97, en cuya virtud el Gobierno dirige la Administración militar, así como en el artículo 116.4, según el cual el Congreso declara el estado de sitio, a propuesta del Gobierno. Asimismo, el artículo 116.5 señala que durante la vigencia de este estado excepcional el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado no puede interrumpirse. Los artículos 33 y 36 de la Ley Orgánica sobre los estados de alarma, excepción y sitio desarrollan esta prescripción al mantener en todo caso el Gobierno la dirección de las medidas que hayan de adoptarse durante la vigencia del estado de sitio, y continuar las autoridades civiles en el ejercicio de las facultades que no hayan sido transferidas a las militares por virtud de la declaración.

Las FAS, por sus características, son constitucionalmente una institución que, como colectivo o cuerpo organizado, no puede intervenir en la vida política. Si así fuese, inevitablemente alteraría el juego ordinario de las fuerzas políticas en la sociedad civil, dado el peso que la estructura organizativa militar puede tener utilizada como medio de presión. Esta es la razón de ser de las disposiciones que limitan el

(13) G. DE VERGOTTINI: *Comentario della Costituzione*, Roma, Bolonia, 1978, página 250.

ejercicio de los derechos políticos, fundamentalmente el de asociación, o condicionan otros, por ejemplo, el de petición, de los miembros de las FAS. Así, el artículo 28 de la Constitución, que permite la limitación o prohibición de la sindicación a dichos funcionarios, y el artículo 23, que prohíbe el ejercicio colectivo del derecho de petición para los mismos. Hay que citar a este respecto al nivel de la legislación ordinaria: el Real Decreto-ley de 8 de febrero de 1977 sobre ejercicio de actividades políticas y sindicales por los componentes de las FAS, desarrollado por Decreto de 1 de abril de 1977, modificado por Decreto de 20 de mayo; y el Decreto de 19 de noviembre de 1977 sobre difusión de ideas de los componentes de las FAS, interpretado por Orden de 24 de enero de 1978.

4. *Las bases de la organización militar deben conformarse al ordenamiento constitucional*

Esto es lo que afirma taxativamente el párrafo 2.º del artículo 8.º de la Constitución cuando se remite a una ley orgánica para regular las bases organizativas de las FAS.

Similar disposición existe en la Constitución italiana (art. 53.3) y, como en ésta, hay que entender que el artículo 8.º.2 ha querido asegurar la adecuación del ordenamiento interno de las FAS a los nuevos principios democráticos del Estado. Indica el propósito de garantizar una completa permeabilidad entre ordenamiento del Estado y ordenamiento militar, tradicionalmente «separado», eliminando las reservas que pueda haber entre poder ejecutivo y vértice militar (DE VERGOTTINI). La historia de España muestra a las claras la oportunidad de tal prescripción, que tiene un significado claro: no basta con que *formalmente* las FAS estén bajo la autoridad jerárquica del Gobierno; es necesario que *materialmente*, ideológicamente, sociológicamente, las FAS sean una institución integrada en los principios constitucionales democráticos.

Ello no implica que las FAS no deban poseer una especial forma organizativa, en la que la centralización de decisiones, la jerarquía y la disciplina son elementos inspiradores básicos. El principio jerárquico, en particular, es el único que garantiza el papel subordinado del aparato militar respecto a las decisiones políticas de los órganos constitucionales.

Lo que explica las limitaciones a los derechos individuales del militar, cuya interpretación constitucional correcta es, a nuestro juicio,

la del goce de los mismos por el militar, salvo cuando sea imprescindible su condicionamiento por necesidades del servicio público que se cumple.

La adecuación del ordenamiento militar al constitucional significa, por ejemplo, la imposibilidad de discriminaciones de cualquier tipo para el ingreso en las FAS. También, la imposibilidad de la quiebra del servicio militar obligatorio mediante introducción de un sistema de voluntariado o de selección; el ejército de «reservistas» frente al ejército de «cuartel» parece la fórmula constitucional más adecuada.

Una adecuación a los principios constitucionales obliga a una cada vez mayor unificación organizativa de las Fuerzas Armadas frente al sistema anterior de separación absoluta en los Ejércitos, con tres ministros. El artículo 8.º y el 97 dibujan con toda claridad el carácter unitario e integrado de la institución militar, además de ser el único posible de cara a una estrategia defensiva del enemigo exterior.

Como normas básicas de organización militar hay que citar la LODENOM, las Reales Ordenanzas, así como el Decreto de 2 de noviembre de 1977 sobre estructura orgánica y funciones del Ministerio de Defensa (que se había creado por Decreto de 4 de julio de 1977, artículo 2), desarrollado por múltiples disposiciones posteriores.

5. *En situación de normalidad, la seguridad interior es competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado*

La diferente problemática de la seguridad interior respecto de la exterior ha producido en una fase desarrollada del Estado contemporáneo la progresiva especialización de cuerpos del Estado policiales en la protección del orden público y, en el Estado democrático, de los derechos y libertades.

La Constitución, en su artículo 104, señala:

«Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.»

La seguridad pública es una competencia estatalizada, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.29).

El artículo 104 está desarrollado por la Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978. El artículo 149.1.29 por los diferentes estatutos de Autonomía aprobados.

A partir de la Constitución la regulación de las llamadas policías privadas requiere una reforma en profundidad, pues la constitucionalidad de las mismas es bastante cuestionable. Hasta el momento no hay nada legalmente desarrollado al respecto.

III. EL MANDO DE LAS FUERZAS ARMADAS: LA POSICIÓN DEL REY

El artículo 62 *h)* de la Constitución dice que corresponde al Rey:

«El mando supremo de las Fuerzas Armadas.»

La dicción de este precepto pone en cuestión la posición del Gobierno respecto de las FAS, tal como se establece en el artículo 97 CE. Por ello, el artículo 62 *h)* requiere una interpretación que haga armónico el texto constitucional en este punto.

La atribución al jefe del Estado del mando supremo de las FAS es tradicional en el constitucionalismo europeo y americano. Hay, no obstante, una diferencia sustancial entre sistema presidencialista —típicamente americano— y sistema parlamentario, más corriente en Europa. En los primeros, el mando de las FAS es totalmente efectivo en el presidente, dado que en éste reside básicamente la función de orientación e impulso político y, al tiempo, es el jefe del Poder Ejecutivo, con una posición mucho más débil en los ministros. Espósiro llama a esta jefatura de Estado jefatura «guía»; sus poderes le son atribuidos en cuanto esenciales a la naturaleza de un Jefe de Estado que no es simbólico, sino sustantivo y funcional. El presidente es jefe de Estado y jefe del Poder Ejecutivo (14). En calidad de tal reúne en sí bajo el nombre unitario de *Comander in Chief* las dos vertientes del mando político de las FAS: la dirección de la política militar y el mando político ejecutivo.

Distintas son las cosas en el régimen parlamentario, tanto en la forma monárquica como en la republicana. En el régimen parlamentario la dirección política ha pasado al Gobierno, apoyado en la mayoría en el Parlamento, y responsable ante éste. Asimismo, el Gobierno pasa a monopolizar el Poder Ejecutivo, rompiendo el dualismo anterior de las monarquías constitucionales, mientras el jefe

(14) C. Espósiro: *Capo dello Stado Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, pp. 226-232.

del Estado va ocupando un lugar simbólico y moderador en la estructura constitucional. Estos dos procesos simultáneos, que llevan al Gobierno la dirección de la vida política y el mando sobre el Poder Ejecutivo, se traducen en la esfera militar en la paralela asunción de los dos tipos de mando sobre las FAS: el correspondiente a la determinación y dirección de la política militar, y el correspondiente a la autoridad ejecutiva sobre la Administración militar.

El problema parece clasificado en los sistemas parlamentarios de forma de Estado republicana. Aquí, convencionalmente, se ha entendido que la atribución del mando supremo al presidente no lleva aparejado el mando efectivo, mando que en el aspecto político es detentado por el Gobierno y ministro responsable ante la Cámara parlamentaria.

En el caso de las monarquías, sin embargo, puede hablarse de un residuo o reserva de poder «de facto». Es así que, como es conocido, ВАРЕНОТ señalaba al Rey inglés tres derechos respecto del Gobierno, el derecho a ser consultado sobre la orientación política general, el derecho a animar (*encourage*) en una dirección determinada al programa del Gobierno y el derecho a prevenir (*warn*) sobre los riesgos de determinadas opciones políticas. Son, como se ve, «funciones» más que «competencias» o poderes jurídicamente establecidos; son algo parecido a la *auctoritas*, definida por MOMMSEN como más que un consejo y menos que una orden. Lo anterior no autorizaría al Rey a contradecir abiertamente una política decidida por el órgano titular del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el tema de la defensa, o, más concretamente, el de las FAS ha sido uno de los que con más dificultad ha pasado del Rey al Gobierno, al igual que la cuestión de las relaciones internacionales —el jefe del Estado representa a éste frente a otros Estados—, considerándose la materia de defensa estrechamente ligada a las relaciones exteriores, hasta el punto de que es muy entrado el siglo xx cuando las constituciones delimitan la esfera de uno y otro ámbito. Esta es una de las razones de que la posición constitucional del jefe del Estado en relación con las FAS haya producido tantos quebraderos de cabeza a la doctrina, siendo quizá esta importante cuestión la más confusa y vacilantemente encuadrada en el esquema jurídico constitucional. Y no sólo las relaciones Rey-ejército encontraron y encuentran dificultades definitorias, sino también las relaciones Gobierno-ejército o ministro de

Defensa-ejército, merced a la dificultad en deslindar el mando político-estratégico del mando técnico-militar, con la consecuencia, a menudo, de una invasión de hecho de este área en aquélla y la existencia, por tanto, de un sector de la política militar inmune al control parlamentario. Todo lo cual ponía y pone de relieve la necesidad de una precisa definición constitucional de la naturaleza y titularidad del mando político sobre las FAS.

Las constituciones parlamentarias, entre ellas la española, han seguido, a pesar de todo, atribuyendo al jefe del Estado el mando supremo de las FAS, al igual que otras funciones tradicionales, como la sanción de las leyes, de expedición de los decretos, la declaración de la guerra; y esa circunstancia mantiene vigente la necesidad a plantearse la cuestión de la naturaleza de esa atribución constitucional, básicamente respecto del Gobierno, único órgano responsable ante el Parlamento (15).

La cuestión a que venimos refiriéndonos no puede deslindarse del estudio de la posición constitucional del jefe del Estado, del Rey, y de su relación con los órganos detentadores del poder de orientación política y del llamado «poder de defensa».

El Rey es configurado en nuestra Constitución de forma perfectamente ortodoxa con arreglo al constitucionalismo parlamentario, pudiéndose decir que el principio monárquico en base al cual los monarcas europeos dirigieron la política general por tanto tiempo, no está entre los que integran el armazón jurídico político del Estado. Hay algunos preceptos básicos a este respecto. El artículo 97, según el cual es el Gobierno quien dirige la política general. El artículo 99, que regula el nombramiento de presidente de Gobierno por el Congreso. Los artículos 108 y siguientes, que determinan la responsabilidad política del Gobierno *exclusivamente* ante el Congreso de los Diputados. El artículo 64, que establece el refrendo obligado para todos los actos del Rey.

De ahí que las atribuciones con influencia en la dirección de la política general en las que participa el Rey según el artículo 62 son actos constitucionalmente debidos, que no pueden llevar aparejado un veto. El caso más claro es el de la sanción, que ha perdido su vieja naturaleza legislativa; pero también pueden citarse: la convocatoria

(15) Una excepción de esta atribución a la Jefatura del Estado del mando supremo de las FAS lo constituye, por razones bastante explicables, la Ley Fundamental de Bonn, que atribuye esa competencia (*Befehls und Kommandogewalt*) al Ministro de Defensa, y en estado de excepción al Canciller,

y disolución de las Cortes, la convocatoria de referéndum, el nombramiento y separación de los ministros, la expedición de decretos acordados en Consejo de Ministros (16).

¿Qué sucede con el mando supremo de las FAS del artículo 62 h)? ¿Está incluido en la serie de actos en los que el Rey ejerce sólo una función arbitral o moderadora? Nuestra opinión es que así es. Con ello coincidimos con un sector mayoritario de la doctrina que se ha referido a la cuestión (17). No así con HERRERO DE MIÑÓN, para el cual la Constitución española es tributaria del principio monárquico (18).

Para estudiar la cuestión que nos ocupa, conviene recordar los tres aspectos del mando de las FAS: la determinación de la política militar; el mando político-ejecutivo; y el mando técnico-militar. Vamos a examinarlos sucesivamente.

a) En cuanto al poder de elaboración y dirección de la política militar, en la Constitución está claramente atribuido al Gobierno. El artículo 97 es absolutamente diáfano, y, además, enfatiza un solo aspecto de la política general: «la defensa del Estado», términos, como se ve, bastante amplios. El Gobierno es responsable de tal política en el Parlamento, y solo el Gobierno. Parece que el Rey no tiene atribuida una competencia de elaboración de una política militar coincidente o no con la del Gobierno.

b) Es en relación con el mando ejecutivo o mando político directo sobre las FAS que surgen las mayores dudas sobre la posición en él del Rey. Porque la expresión «mando supremo» podría pensarse que quiere aludir a ese mando ejecutivo. Pero tampoco puede admitirse esta conclusión, a nuestro juicio.

El mando ejecutivo jerárquico formaba parte de la prerrogativa real en otra situación constitucional: cuando el Rey detentaba todo el «poder de defensa», cuando elaboraba la política de defensa, y cuando era el elemento dominante del Poder Ejecutivo. En un sistema de monarquía parlamentaria como el español, el Gobierno es quien detenta el poder de determinar y dirigir la política de defensa y la

(16) M. ARAGÓN: «La monarquía parlamentaria». *Libro homenaje a Manuel García-Pelayo*, Caracas, 1980, pp. 211 y ss.

(17) M. ARAGÓN: cit., p. 219. F. TRILLO-FIGUEROA: *Las Fuerzas Armadas en la Constitución española*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 10 (1979), pp. 123-124. R. ENTRENA: «Comentario al artículo 62», en *Comentario a la Constitución*, dirigido por F. GARRIDO FALLA, p. 673. SÁNCHEZ AGESTA: *El sistema político de la Constitución española*.

(18) M. HERRERO DE MIÑÓN: *El Rey y las Fuerzas Armadas*, «Revista del Departamento de Derecho Político», núm. 7, 1980, pp. 39 y ss.

política militar; y tiene la competencia de la «defensa del Estado». Esta función de impulso político, que es directa expresión de la soberanía y máximo elemento de cohesión del ordenamiento (VERGOTTINI) (19), requiere un mando directo ejecutivo sobre el aparato ejecutor: la Administración civil y militar. En realidad se advierte que es por el control del aparato ejecutivo, de la enorme y poderosa burocracia estatal, que el Gobierno ha progresado hasta el vértice de los órganos constitucionales, poniendo en crisis al propio Parlamento, a pesar de que éste participe en la elaboración y aprobación de la política general. Por tanto, el mando ejecutivo sobre las FAS, que el Gobierno ejercita a través del ministro de Defensa, Presidente del Gobierno y el LOPENOM, es el corolario de la competencia del Gobierno de dirigir la política militar.

En este esquema se inserta la facultad del presidente del Gobierno de dirigir la guerra, que implica un mando directo ejecutivo sobre las FAS. En esto nuestro ordenamiento parece haber seguido la conocida sentencia de CLAUSEWITZ de que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Es el presidente del Gobierno quien fijará las directrices de acción (*Hauptlineamente*), que implicarán opciones político-estratégicas (la estrategia deja de ser un asunto puramente técnico).

Pero es que, además, el Rey, en el supuesto de detentar el mando ejecutivo sobre las FAS, resultaría estar subordinado al Gobierno, dado que ejecutaría la política militar aprobada por éste, lo que sería cuando menos pintoresco. Se quebraría no sólo la superior dignidad del jefe del Estado, sino también el principio de no subordinación entre los órganos constitucionales.

c) Por último, y en cuanto al mando técnico-militar, tampoco puede admitirse que el Rey sea el vértice jerárquico de la llamada cadena de mando militar. Las anteriores razones resultan en este caso mucho más evidentes. Difícilmente puede admitirse la subsistencia de la figura del Rey-guerrero (*Heerskönig*), que corresponde a un período histórico en que tal figura opera como palanca para atribuirse el monarca la función de dirección de la política militar y la función ejecutiva de mando en sentido estricto sobre las FAS.

En suma, la función de «mando supremo de las FAS» que la Constitución señala que corresponde al Rey hay que entenderla como

(19) DE VERGOTTINI, cit., p. 220.

formando parte de las funciones moderadoras que son propias de la posición constitucional del jefe del Estado, pero no como expresión de una hipotética capacidad de elaboración de una política militar propia, ni como mando ejecutivo directo de las FAS, competencias ambas que corresponden básicamente al Gobierno. Cabe incluir el artículo 62 h) entre las funciones simbólicas y de moderación que ejercita el monarca.

Esta concepción de la posición del Rey ha sido explicitada en la Sentencia de 23 de abril de 1983, que resolvió los recursos de casación contra la Sentencia del Consejo Supremo de Justicia Militar de 3 de junio de 1982 sobre delito de rebelión militar (sucesos del 23 de febrero de 1981).

El Tribunal señala que no era posible actuar por obediencia debida contra la Constitución, que no hubo siquiera apariencia de orden que diera lugar a ese supuesto deber de obediencia, y que en la hipótesis de que hubieran existido serían inconstitucionales por varias razones:

«83. Considerando: Que el capitán ..., fiel a una línea defensiva que han adoptado otros procesados y que consiste en involucrar en los hechos de autos a Su Majestad el Rey, con la esperanza de que con ello dichos acusados quedarían exonerados, no repara que, por una parte, lo que se afirma debe probarse y hallarse inserto en el *factum* de la resolución impugnada, y, por otra, de concurrir esa hipótesis, dado que las supuestas órdenes eran de ilicitud e ineligitimidad manifiesta y palmaria, y, además, hubieran correspondido a una competencia y a unas *funciones de las que constitucionalmente carece el Monarca*, en nada favorecería a los acusados el que hubieran obedecido, de mala fe desde luego, unas órdenes cuyo cumplimiento constituía gravísimo delito, fácilmente perceptible por muy ciega que hubiera sido la presunta obediencia.»

El Rey no está desvalido ni desprovisto de funciones en el edificio constitucional. Sucede que tales funciones son más implícitas que explícitas, como corresponde a un Rey cuya legitimidad arranca de la

Constitución. Recuerda GARCÍA-PELAYO que, en las polémicas políticas inglesas del siglo xvii se acuñó la expresión *the mystery of the king* para explicar las funciones intelectualmente inasibles y jurídicamente informulables que ejercita la Corona, y cuya entidad dependen en buena medida de la personalidad de su titular y de las circunstancias políticas que concurren; por ejemplo, momentos críticos en los que la «reserva de poder» que hay en el fondo de la figura del jefe del Estado puede ponerse en funcionamiento. Cabría recordar aquí la expresión de JENNINGS: *There are occasions when the formal functions cease to be merely formal*, o la de HANSON cuando señala que los poderes del monarca «*although normally dormant, might be revived in circumstances of serious constitutional crisis*».

En nuestro país hubo ocasión el 23 de febrero de 1981 para que se produjese una situación de estado de necesidad en la que, ante la anulación de las Cortes y del Gobierno, la figura del jefe del Estado experimentó una automática concentración de poderes que fueron eficazmente puestos en acción para restablecer la normalidad constitucional. El Rey actuó en aquel momento como jefe superior de las FAS en funciones directamente ejecutivas; el secuestro del Gobierno y del Congreso trasladó hacia él esa competencia, legítimamente actuante por cuanto se utilizó precisamente para restablecer la legalidad. Igual hubiese sucedido con los otros órganos constitucionales en caso de anulación del Rey.

Pero aquí el Rey puso también en funcionamiento todo el peso de su autoridad moral —no expresable jurídicamente— sobre las FAS, circunstancia que tiene obviamente mucho que ver con el modo en que se realizó la transición a la democracia en España, y el papel que en ella jugó el actual jefe de Estado. Esta autoridad moral no puede considerarse como extraña al esquema constitucional, siempre que no sea utilizada invadiendo o contrariando las competencias intransferibles del Gobierno, o la política y directrices emanadas de éste.

