LA CORONA Y LA CONSTITUCIÓN

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

El hecho de que unas circunstancias, aún no descubiertas por mí a estas alturas de la vida, me proporcionaran el honor de servir a España durante varios años cerca de S.M. el Rey, ha dado lugar a que en diversas ocasiones haya pronunciado conferencias o redactado trabajos relacionados con la Monarquía y la Constitución española de 1978.

Una vez más, pues, voy a tratar el tema en esta Real Academia con motivo del 25 aniversario de nuestra Ley básica. Y ello será causa, sin duda, de que a pesar de la posible amplitud de la materia, no pueda evitar repetir conceptos ya expresados en otros momentos, si bien procuraré también encontrar nuevos aspectos o incidir en los antiguos desde distintos puntos de vista. En todo caso, siempre será posible descubrir inéditas perspectivas a través del tiempo transcurrido desde que se realizó la transición política española, tal vez aún no terminada, pues ha de reconocerse que la vida no deja de ser una continua transición.

Pero la que nos ha traído a la actual democracia española y a la elaboración de la Constitución vigente, ha sido esa transición ejemplar que se llevó a cabo con fortuna, debido a distintos motivos.

---

* Sesión del día 3 de febrero de 2004.

En primer lugar, me atrevo a reiterar que la Monarquía fue un elemento importante para efectuar el tránsito necesario después de la muerte del General Franco, con la que se puso término a un sistema político especial derivado de una guerra civil.

Pero no hay que olvidar cómo resultó fundamental el hecho de que ya durante el franquismo se hubieran dictado las disposiciones necesarias para que la transición se realizara sobre una base legal.

La Ley de Sucesión de 1947, la Orgánica del Estado de 1966 y la de 1969 por la que se designaba sucesor a título de Rey a Don Juan Carlos de Borbón, fueron marcando claramente el retorno de la Monarquía, en el ámbito de esa transición que, en frase de Torcuato Fernández Miranda, había de realizarse *«desde la Ley a la Ley, a través de la Ley»,* superándose juramentos y promesas.

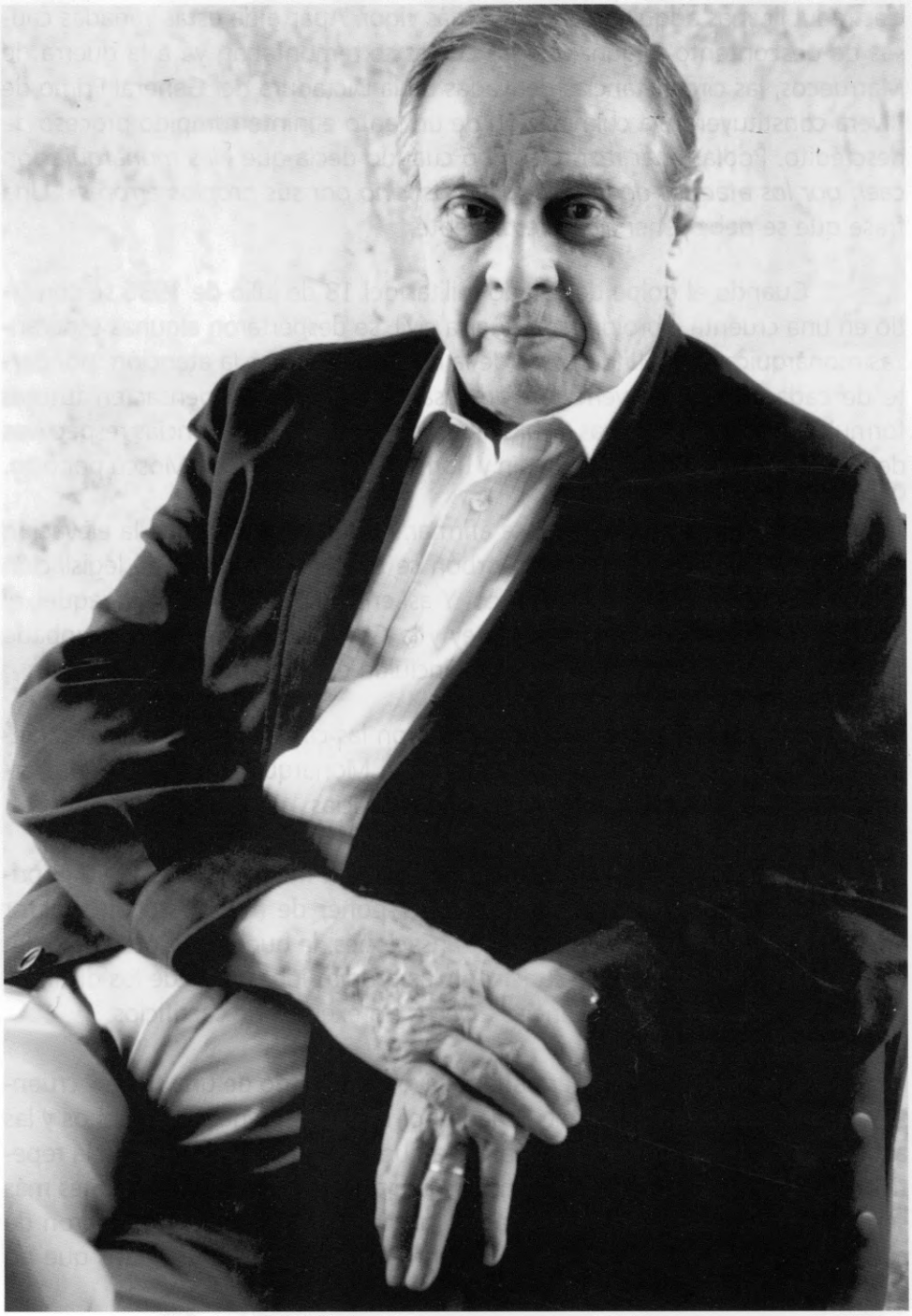
En consecuencia, a la muerte de Franco, por la voluntad de éste, la legalidad era monárquica y existía ya una base para que se produjera la elevación al trono de Don Juan Carlos de Borbón, cumpliéndose las previsiones establecidas anteriormente.

Se trata, en consecuencia, de unos de los extremos que Franco dejó *«atado y bien atado»,* aunque el nudo no respondiera exactamente a lo que pudo haber imaginado.

Y hemos de reconocer, aunque pueda parecer discutible para algunos, que esa condición legal constituyó la base fundamental para una restauración de la Monarquía que tuvo mucho de prodigiosa.

He tenido la oportunidad de repetir en diversas ocasiones la imposibilidad de pensar que la guerra civil española se produjo para establecer de nuevo la Monarquía; pero sin la guerra civil española,, sin que el vencedor de la misma alentara la idea de restaurarla y la llevara a cabo, es muy difícil que la Institución volviera a ser una realidad en nuestro país.

En los tiempos inmediatamente anteriores al 14 de abril de 1931, la Institución monárquica venía deteriorándose progresivamente y las tenden-



Sabino Fernández Campo.

cias republicanas adquirían cada día más vigor. Aparte de estas variadas causas de descontento, algunas de las cuales se remontaban ya a la guerra de Marruecos, las circunstancias derivadas de la Dictadura del General Primo de Rivera constituyeron la culminación de un lento e ininterrumpido proceso de descrédito. Podía tener razón Cambó cuando decía que «*las monarquías no caen por los ataques de los republicanos, sino por sus propios errores*». Una frase que se debe tener siempre presente.

Cuando el golpe de Estado militar del 18 de julio de 1936 se convirtió en una cruenta y prolongada guerra civil, se despertaron algunas esperanzas monárquicas pero la duración de la contienda centró la atención, por parte de cada bando, en vencer al adversario, más que en pensar en futuras fórmulas políticas definitivas, si bien fueron notables las influencias respectivas de los sistemas totalitarios de Berlín y Roma, por un lado, y de Moscú por otro.

Por todo ello, me atrevo a afirmar, como antes dije, que la elevación al trono de Don Juan Carlos de Borbón se basó ante todo en la legislación establecida por el régimen de Franco. Y así en 1975, a la muerte de aquél, el Príncipe de España es proclamado Rey y la Constitución de 1978, aprobada en referéndum, reafirma la Institución incluida en el texto fundamental.

Lo cierto es que no se aprovecharon las circunstancias para establecer la Monarquía, sino que se confiaba en la Monarquía, legalizada por normas anteriores, para condicionar las circunstancias.

Después de dejar constancia de lo que a mi juicio constituyó el primer fundamento de la transición, quisiera poner de manifiesto otro factor importante que fue el consenso, las transaciones, la buena voluntad para llegar a acuerdos en los que se superasen las propias ideas o las de los distintos partidos, para lograr coincidencias a veces no exentas de sacrificios.

Es verdad que aún permanecía vivo el recuerdo de una triste y cruenta guerra civil a la que se había llegado por la intransigencia de muchos y las actitudes peligrosas de todos. El temor a nuevos enfrentamientos y a la repetición de la violencia, no dejó de influir para que se produjera posiciones más sensatas y prudentes en tan delicados momentos. Y así, todos hubieron de ceder un poco: los vencedores de la contienda civil y los derrotados que no lo parecían cuando relataban la versión de su experiencia.

Me extendería demasiado si pretendiera enumerar las respectivas renuncias y los esfuerzos para conciliar posiciones, que tal vez comenzaron por el convencimiento de quienes aún estaban en el poder, de que las cosas debían cambiar ineludiblemente y que era preciso evolucionar hacia situaciones democráticas.

Como símbolo de todos estos intentos y sin olvidar la autodisolución de las Cortes franquistas, quisiera repetir lo que ya he relatado en ocasiones y que se refiere al período en el que se elaboraba la Constitución de cuya vigencia se acaba de celebrar el 25 aniversario. Se trata del discurso que el grupo parlamentario socialista elaboró para mantener su voto particular al párrafo 3.º del artículo 1.º del anteproyecto de Constitución y que leyó el Sr. Gómez Llorente ante la comisión de asuntos constitucionales. Se trataba de una cuidadosamente construida exposición a favor de la República, que contenía razonamientos precisamente opuestos a las ventajas de permanencia, continuidad y automatismo en la sucesión que constituyen tradicionalmente algunos de los argumentos más sólidos a favor del sistema monárquico.

Este voto particular se convirtió en testimonial cuando el orador acabó diciendo: «*Si democráticamente se establece la Monarquía, en tanto sea constitucional, nos consideramos compatibles con ella*».

La figura del Rey fue un factor muy importante de la transición. Como dijo en uno de sus libros José María de Areílza, «*el Rey era la clave del arco de la operación*». Los procedentes del régimen anterior fundamentaban la esperanza en la conservación de sus instituciones a través del reinado de Don Juan Carlos, de la misma manera que los deseosos de reformas profundas contaban que también por medio del nuevo Monarca se estableciera un sistema plenamente democrático.

La básica formación militar del Monarca constituía, asimismo, una especial seguridad respecto a su relación con las Fuerzas Armadas, al fin y al cabo un factor muy importante a tener en cuenta en aquellos momentos para conseguir una transición política amparada por ellas y evitar que constituyeran un poder efectivo proclive a mantener situaciones pasadas.

El último mensaje del General Franco al pedir a los españoles que rodearan al futuro Rey de España, Don Juan Carlos de Borbón del mismo

afecto y lealtad que a él le habían prestado, tenía su continuidad en la primera alocución de S.M. el 22 de noviembre de 1975, cuando afirmaba textualmente:

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

Se ha dicho con razón que la Corona fue un arma de negociación de todos, en uno u otro sentido, pues una de las labores más importantes de aquellos tiempos de la transición fue la de convencer a las fuerzas políticas entonces surgidas a la vida pública para que se legalizaran sin cuestionar la Monarquía en la cual podía apoyarse la democracia. A su vez aquellas fuerzas negociaron el obtener su reconocimiento oficial aportando la admisión de la Corona.

En esta relación de causas que a mi juicio permitieron realizar pacíficamente el cambio político español que se reflejó en la Constitución de 1978, no quisiera dejar de mencionar el papel de las Fuerzas Armadas. Se ha dicho injustamente que la transición política española se llevó a cabo a pesar de aquellas Fuerzas. Yo me atrevo a afirmar, al contrario, que los Ejércitos contribuyeron eficazmente al delicado proceso. Para que no parezca que mi condición de militar me lleva a exagerar la comprensión, disciplina, lealtad y amor a España de mis compañeros, me limito a apuntar mi pensamiento y elogiar la conducta de quienes sufrieron momentos de tensión, por lo que consideraron un engaño al reconocerse el Partido Comunista en unas condiciones cuya explicación exigiría una conferencia especial y el análisis de posturas personales.

Una vez más he de repetir que el reconocimiento del Partido Comunista era indispensable y estoy seguro de que así lo reconocían todos los militares; pero la violación de una promesa, sin la necesaria explicación y de una manera sorprendente, conocida a través de los medios de comunicación, supuso un golpe muy duro para quienes supieron soportarlo serenamente y no merecían lo que consideraron como un desprecio difícil de asimilar.

En resumen: no hubiera sido necesaria la promesa de que el Partido Comunista no iba a ser reconocido oficialmente; pero una vez hecha, no

podía romperse sin una explicación que con toda seguridad habría sido comprendida.

Se produjeron también otras medidas militares altamente perjudiciales y algunas ofensivas, como si se trata de reducir ostensible y profundamente algunos valores tradicionales. Nombramientos de altos cargos que se apartaban de las normas usuales hasta entonces y que no encontraban una justificación lógica, sino más bien una mala intención evidente; intentos de expulsar del Ejército a determinados generales, apoyándose en disposiciones totalmente inaplicables; discriminaciones de los militares con respecto a los miembros de otras profesiones para continuar en cargos políticos o ser designados para ellos...

Pero dejando a un lado entrar en más detalles sobre este tema y reiterando los extremos más influyentes en la transición, se llega a redactar la Constitución que hoy nos rige y en cuyo proyecto trabajaron con acierto unas personas a las que es preciso mostrar el agradecimiento de todos.

Las cesiones fueron recíprocas, pero precisamente ese consenso pacífico, ese juego de los intercambios y los intentos de contentar a todas las partes, hicieron que las soluciones fueran en algunos aspectos un tanto ambiguas e indeterminadas, sin que pudiera llegarse siempre a resultados concretos. También en otros aspectos, las soluciones fueron tal vez exageradas y se hizo famosa, en lo que a la nueva organización autonómica se refiere, la frase del *«Café para todos»,* que supuso unas complicaciones aún vigentes y preocupantes.

De todas formas, hemos de dar por aceptables y satisfactorias —tal vez salvo el que acabo de aludir— los resultados obtenidos, pues se consiguió en aquellos momentos dar salida a una situación difícil.

Y así, en el núm. 3 del artículo 1.º de la Constitución que está en vigor desde hace 25 años, se proclama:

«La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

Nunca hubiera sido posible en estos tiempos establecer una Monarquía anacrónica, que estuviera en oposición a las corrientes evolutivas de esta

Institución. El proceso de transformación en las monarquías inicialmente absolutas en monarquías parlamentarias se había producido inexorablemente.

El resultado era el corolario obligado del juego de fuerzas que intervinieron en la transición y, muy especial, del interés en soslayar la polémica sobre la forma republicana de gobierno y establecer una monarquía cuyo abanico de competencias es reducido, pero que ofrece las características precisas para llegar a ser efectivamente una monarquía de gran arraigo y, en suma, la monarquía de todos los españoles.

En conferencias o intervenciones anteriores he tenido la oportunidad de referirme a las funciones del Rey, recogidas en nuestra vigente Constitución. No voy a repetirlas ahora, pues está claro que en una Monarquía parlamentaria, que se ha llamado también *«limitada»,* donde el Monarca reina, pero no gobierna, la reducción de sus poderes se combina con el concepto de la irresponsabilidad y la pérdida de *«potestas»* aparece compensada con la posibilidad del aumento de su *«auctoritas».* Por ello hay que recordar que las facultades reales de acuerdo con los artículos de la Constitución, únicamente de manera excepcional dependen de la voluntad del titular de la Corona y la mayoría tienen su iniciativa en otros órganos del Estado, y han de llevar el correspondiente refrendo.

Tan sólo el artículo 65 contiene unas posibilidades de actuación propias del Rey cuando se refiere a la distribución de la cantidad global fijada por las Cortes para el sostenimiento de su Familia y Casa, así como el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de ésta.

Pero si bien las facultades del Rey aparecen reducidas y limitadas, se me ocurre pensar que tal vez las más importantes están contenidas en unos enunciados generales que precisamente por su amplitud y falta de regulación detallada, permiten una actuación de influencia que puede ser decisiva.

Así ocurre en el núm. 1 del artículo 56 de la Constitución, donde se establece que *«el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia y asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su Comunidad histórica».*

Trascendencia tiene también la atribución que hace al Monarca el mismo número y artículo citados al declarar: «*Arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones*».

Y, asimismo, es muy de tener en cuenta la obligación que tiene al mismo tiempo la faceta de trascendente función, deducida de la fórmula del juramento ante las Cortes Generales, que si no prestó el Rey porque ya lo era al aprobarse la Constitución, lo asumió al promulgarla. Es el deber señalado en el artículo 61: «*Guardar la Constitución y las Leyes*».

La amplitud de éstos que pudiéramos llamar derechos-deberes, hace surgir la posibilidad de que se proyecten sobre las funciones concretas y específicas que la Constitución atribuye al Rey, pero que están subordinadas a actos o decisiones independientes de su voluntad.

Para referirme a un aspecto que me afecta por razón de la profesión a que he dedicado gran parte de mi vida, acudiré como ejemplo al apartado *h)* del artículo 62 de la Constitución, donde se atribuye al Rey una apariencia trascendente misión: «*El mando supremo de las Fuerzas Armadas*».

Pero este mando ha de interpretarse que está limitado por el propio texto constitucional y por otras disposiciones legislativas. Así, el artículo 97 de la Constitución establece que «*el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado*».

Y en cuanto a otras disposiciones me limitaré a hacer mención a la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional, y de la organización militar, con las modificaciones en ella introducidas por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, que en definitiva encomiendan al Presidente del Gobierno cuanto se refiere a las Fuerzas Armadas y a la defensa.

Tal vez en este caso concreto del Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, podamos basar el ejemplo —según antes advertía— de la conjunción de la función concreta señalada al Rey en la Constitución, con el poder moderador, amplio y menos definido, que también le corresponde para que las instituciones funcionen regularmente. Y si bien es cierto que no resulta

muy conveniente que el Rey tuviera que actuar en el futuro como lo hizo en los momentos excepcionales y difíciles del 23 de febrero de 1981, las medidas que entonces hubo de tomar pueden constituir un símbolo de la relación entre una función constitucional determinada y la general de moderar y el regular funcionamiento de las instituciones y hacer guardar la Constitución y las Leyes.

No es fácil el papel del Rey en una Monarquía parlamentaria. Se ha dicho que podría considerarse como una verdadera obra de arte. El funcionamiento interno de la Institución depende mucho de la personalidad del Rey y no obedece a un estereotipo más o menos fijado, como sucede, por ejemplo, con la función ministerial y su relación con las estructuras administrativas del Estado. La Monarquía tiene el objetivo general de colocar a la política en un plano de dignidad o elevación de miras que está lejos, muy lejos, de la descomposición, de la corrupción y de la vulgaridad.

El papel del Rey y la eficacia de la Monarquía han de juzgarse recordando el pasado y atendiendo al presente, pero también a largo plazo. No se trata tan sólo de salir del paso en un momento determinado o lograr un acierto coyuntural. No es, naturalmente, obtener el triunfo en unas elecciones. Su labor ha de realizarse con vistas a un futuro lejano, con base en la continuidad.

Si me permito formular también algunas consideraciones sobre el papel de la Monarquía, de su titular y de su familia, después de que la transición se proyectó en la Constitución española de 1978, hemos de reconocer que en una monarquía parlamentaria, donde el Monarca no tiene en realidad poderes efectivos, es fundamental que su figura y la de su familia se hagan dignas del respeto de los ciudadanos y sean admirados por su simbolismo, su representatividad y por constituir un ejemplo que los distinga de la normalidad —o anormalidad— general, de la vulgaridad y de las irregularidades que puedan producirse en la nación.

Es preciso el contraste que justifique las diferencias, la superioridad de quienes ostentan privilegios y ventajas, sobre aquellos a quienes la vida o las circunstancias no han proporcionado esa situación preeminente.

Por eso ni el Rey ni su familia pueden ser vulgares y normales, sino mostrarse especiales y, podríamos decir, anormales, por estar dotados de algo especial que los distinga y justifique su diferencia, sus privilegios y su superioridad respecto del resto de los españoles.

Ni el Rey ni su familia se pertenecen a sí mismos. Tienen que privarse de muchas cosas que pueden tener los ciudadanos corrientes y es preciso que se les contemple como algo diferente, porque la misión que están llamados a desempeñar exige muchas veces entrega y sacrificio. Si todo el mundo tiene derecho a que se respete su vida privada, tampoco hay duda de que este respeto tiene una graduación derivada del lugar que se ocupe en la sociedad y de la trascendencia de sus acciones. Como afirmaba Erasmo de Rotterdam, *«no hay camino más breve y eficaz que ayudar a su pueblo, que la vida ejemplar del Príncipe»*.

Yo quisiera recordar hoy, con verdadera emoción de asturiano y español, las palabras que S.M. el Rey Juan Carlos I dirigió a su hijo el Príncipe de Asturias en el acto —que me fue dado presenciar— en el que el heredero de la Corona recibió la insignia de su Principado, celebrado el 1.º de noviembre de 1977 en Covadonga. El lugar en que, según S.M., *«el corazón inmenso de España tiene el latido más íntimo y más universal a la vez»*.

De aquel discurso son los siguientes párrafos:

«Esa Cruz de la Victoria que llevas sobre el pecho es, efectivamente, una victoria que hemos de conquistar todos los españoles. Una victoria sobre el egoísmo y la ambición. Sobre la incultura y la ignorancia. Sobre el atraso y la pobreza. Sobre la pereza y la disgregación. Sobre la incomprensión y las diferencias negativas. Una victoria que es preciso conseguir y consolidar cada día. Esa Cruz no es rica porque esté compuesta de oro, piedras y esmaltes, sino porque significa, ni más ni menos, la solidaridad de todos los españoles y su voluntad de sobrevivir como nación. Su voluntad de seguir con orgullo su camino, con el mismo orgullo con que un día iniciaron aquí, en estas montañas, su identidad nacional».

«Esa Cruz significa también tu cruz. Tu cruz de rey. La que debes llevar con honra y nobleza, como exige la Corona. Ni un minuto de descanso, ni

el temblor de un desfallecimiento, ni una duda en el servicio a los españoles y a sus destinos. En esa obra bien hecha, en esa voluntad de superación, yo quiero que tú, Príncipe de Asturias, te sientas entrañablemente crucificado».

«Esa Cruz te exige a ti y a todos los españoles, cuyas generaciones jóvenes representas, cumplir siempre con lo que España os pida y de vosotros espera».

Al pasar revista al papel de la Monarquía antes de la transición política española, durante ella, en el texto de la Constitución de 1978 y a partir de su vigencia, pienso que nada más adecuado que el contenido de las palabras de S.M. el Rey que acabo de reproducir, para inspirar la función y el comportamiento de la Institución monárquica en el futuro que se abre ante nosotros, con la esperanza de que España pueda disfrutar de la paz, del progreso y de la democracia que todos deseamos.

Quiero terminar reiterando la importancia que tuvo la Monarquía en la transición política española y el papel del Rey de acuerdo con la Constitución de 1978. Y si al principio me referí también a la trascendencia del consenso logrado entonces para llegar a acuerdos en unos momentos difíciles, sacrificando egoísmos y atendiendo sobre todo al bien de España, hago votos porque pueda renovarse aquel espíritu conciliador ante las nuevas dificultades que puedan presentarse —y de hecho se presentan— que afectan a la paz y a la unidad de nuestro país, para que éstas se mantengan por encima de todo, con la mejor voluntad, dentro de la Constitución y bajo el símbolo de la Corona.

Dios quiera que así sea y que podamos seguir celebrando felizmente nuevos aniversarios de esta Constitución española que nos ha regido durante 25 años y que todos sepamos dominar con serenidad y acierto los deseos de introducir en ella modificaciones que no sean verdaderamente imprescindibles.

Muchas gracias.