

LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA ACTUAL ESPAÑOLA

Por JUAN FERRANDO BADIA

SUMARIO

I. Introducción: De la Monarquía del 18 de julio a la Monarquía parlamentaria de la Constitución del 29 de diciembre de 1978: *a)* El caudillaje en España. *b)* La institucionalización monárquica.—II. Del régimen autoritario al régimen predemocrático: *a)* El proyecto de reforma Suárez. *b)* De la Ley «Suárez» a las Cortes constituyentes.—III. La configuración constitucional de la Monarquía: *a)* La Corona y el Rey. *b)* Los poderes del Rey

INTRODUCCION: DE LA MONARQUIA DEL 18 DE JULIO A LA MONARQUIA
PARLAMENTARIA DE LA CONSTITUCION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1978

La teoría de los sistemas —hoy en boga en el campo de la Sociología y de la Ciencia Política, de orientación no marxista— apunta a la inserción de lo político, del subsistema político en el sistema social global. Aunque goce de una cierta autonomía, el subsistema político se halla estrechamente vinculado, y en situación de interacción constante, con los otros subsistemas sociales que integran el sistema social global: con el económico, el estrictamente social, el religioso, el cultural... Resulta evidente la interrelación entre lo social y lo político, como también lo es que los fenómenos políticos no son más que una especie de fenómenos sociales.

Conforme a este concepto metodológico es como hemos enfocado el tema monárquico, objeto de la presente comunicación. La comprensión de las formas de gobierno, de la monarquía en este caso, que no es más que un simple aspecto, una dimensión de lo político (subsistema político), exige

que tengamos en cuenta el contexto socioeconómico y político en que se hallan insertas. De ahí que, como expone Aranguren (*La cruz de la Monarquía española actual*, Ed. Taurus, Madrid, 1974), no se pueda sustentar más que en abstracto el principio escolástico de la accidentalidad de las formas de gobierno. «Tan pronto —dice— como se pasa a la realidad concreta, de ninguna manera es accidental que exista Monarquía o exista República.» «... Monarquía o República constituye hoy una alternativa real únicamente si la forma del Estado es puesta en el contexto político de contenido social y económico, moral y cultural del país, en nuestro caso, España.»

En efecto, al abordar la forma monárquica de gobierno, en la presente comunicación, no lo hemos hecho abstractamente sino —como se tendrá ocasión de comprobar— teniendo en cuenta múltiples factores:

Su subraya la importancia que, en el marco del sistema autoritario, tiene la sucesión. El problema del Poder individualizado —quicio del sistema en cuestión— en «su» sucesión. De ahí que sea de vital interés. Afirmamos que «el problema de la sucesión no reviste igual importancia en todos los regímenes. En los autoritarios cobra sumo relieve ya que todo el ordenamiento constitucional, al estar pendiente de la figura *irrepetible* de sus fundadores, estará también vinculado, en su futura vigencia, a quien sea el sucesor y dependerá de cómo se lleve a cabo la sucesión».

En el libro citado de J. L. Aranguren decía al hablar de la Monarquía hereditaria que, a pesar de que la opinión pública no es monárquica, aquélla vendrá porque Franco, el Ejército, la oligarquía financiera y la jerarquía eclesiástica están a su favor. Aparte de que «nadie tiene otra cosa que proponer. En la España posfranquista cualquier otro régimen, que no sea un Directorio militar o la Monarquía, parece que habría de estar amenazado por alteraciones de orden público; alteraciones que proporcionarían al Ejército la ocasión de intervenir. Por tanto, la Monarquía aparece como la única manera de librar al país de un militarismo que, aun diciéndose provisional, estaría siempre dispuesto a adueñarse del poder, directamente o por persona interpuesta. No hay duda: la Monarquía, por su mismo nombre, sería pacificante, tranquilizadora».

El régimen autoritario-paternalista de Franco no llevó a cabo una restauración, sino una instauración. Y ésta presenta sus puntos flacos, como expondremos. Sin embargo, los inconvenientes que toda Monarquía instaurada encierra no son insalvables, como veremos. De ahí nuestra teoría de la confluencia de legitimidades. Afirmamos desde el principio de nuestro trabajo que, con la posible concentración en Juan Carlos de la legitimidad histórico-nacional, de la legitimidad dinástica y de la democrática desaparecería o se paliaría el defecto insito —el de su no hereditariedad— en la

Monarquía designada. Era de sumo interés —lo queremos subrayar— que la «llamada» Monarquía del 18 de julio no sólo no dejara de atraerse a sus naturales seguidores, sino que lograra también el *consensus* de los partidarios de la Monarquía por motivos pragmáticos. Y para ello nada mejor que conseguir la apuntada confluencia de legitimidades en una misma persona. Con esto, el príncipe Juan Carlos —el futuro Rey— sería el polo de atracción de diversos sectores españoles. Pero para ello era necesario, en primer lugar, la previa —y hoy por hoy ya se ha llevado a cabo— abdicación de don Juan de Borbón en su hijo: legitimación dinástica; y, por otra parte, que el sucesor de Franco facilitara la adopción de un programa político netamente democrático y social que le permitiera atraerse a aquellos que, por análogas razones, aceptaron —y aún aceptan, aunque por motivos tácitos— la Monarquía personificada en el conde de Barcelona, y de hecho así está sucediendo.

Crisis del Estado liberal

Partimos del supuesto, sobradamente conocido, de que entre guerras la democracia liberal pasó por una grave crisis..., y que las crisis del Estado liberal han sido o se han reflejado de dos clases: crisis de las instituciones jurídico-políticas y políticas gubernamentales y crisis de la institución estatal. El primer tipo de crisis se resolvió con una mejor organización y/o renovación de las instituciones políticas y una más adecuada distribución de sus competencias. El segundo tipo de crisis surgió cuando el Estado liberal no reflejó la organización concreta necesitada por una comunidad, surgiendo entonces lo que con Max Weber llamaríamos *poder carismático*, que no es más que una forma de individualización del poder.

La crisis de las instituciones políticas estatales ha dado lugar a un *fortalecimiento del ejecutivo*, unas veces —en su mayoría— y, otras, a una *dictadura*. Algunas veces, como ya se indicó, al nacimiento del poder carismático personal...

El caudillaje

Podemos afirmar con G. Burdeau, que el criterio de diferenciación del poder individualizado, carismático o caudillaje, reside, únicamente, en el fundamento del poder: «Es una forma de poder en la que el jefe que manda halla en su persona, exclusivamente, su título a la dominación. No pudiendo ser legitimada constitucionalmente, sin desaparecer como forma original de poder, resulta que es un poder de hecho.»

Esta forma extraordinaria de autoridad lleva implícita su propio problema: la temporalidad. Tal problema se plantea ante la dificultad de dar soluciones efectivas y aceptables a la cuestión de la transmisión sucesoria de poderes por parte de quienes asumen la totalidad del poder. De ahí que su evolución normal es institucionalizarse aceptando su transformación en otro principio con el que puede también combinarse, bien reforzando la autoridad democrática o monárquica (el Presidente o el Rey caudillo) = gobierno presidencialista, o bien creando un equilibrio de poderes fundados en principios diversos (gobiernos constitucional y parlamentario), que es la que está naciendo actualmente, como veremos, en España.

Opinamos que, cualesquiera que sean los matices entre los autores en torno a la naturaleza de la legitimidad de la forma política del poder personal o caudillaje, continúa siendo válida la explicación de Max Weber al respecto.

Según Max Weber, existen tres tipos de legitimidad: *a)* De carácter racional; *b)* de carácter tradicional, y *c)* de carácter carismático. Pues bien, esta última es la que subyace en la forma política del poder personal. Consiste —según los teóricos de esta forma de poder político— en esto: mandan quienes son capaces de suscitar, por su heroísmo, la adhesión de aquéllos a quienes mandan. El fundamento de la autoridad del Jefe radica —se afirma— en que posee dotes excepcionales: sublimación del prestigio. La autoridad descansa en la adhesión que el heroísmo y la ejemplaridad suscitan en los dirigidos. Dice Sánchez Agesta: «Crisis, confianza personal y unidad de empresa, tales son los caracteres del clima histórico en que crece este principio de autoridad y encarna en forma extraordinaria de gobierno.» Y decimos forma extraordinaria de gobierno porque de este principio participa también toda la estructura de un orden; por tanto, es, por su propia naturaleza, de carácter temporal. No se transmite la confianza que es estrictamente personal, y la conciencia y el esfuerzo de salvación o de empresa histórica se agota, necesariamente, a medida que se va cumpliendo. Su evolución normal es institucionalizarse aceptando su transformación en la forma de poder estatal y en el marco o de un régimen totalitario o en una de las múltiples modalidades en que puede presentarse el sistema democrático-pluralista.

El caudillaje en España. Principios generales

La guerra civil española de 1936-1939 dio origen a una jefatura política peculiar, representada por el caudillaje de origen circunstancial, cuyos rasgos característicos son los siguientes:

1. Exaltación personal del Jefe y su identificación con el destino histórico del pueblo.
2. Plenitud del poder concentrado en sus manos.
3. Ausencia de un control institucional de su ejercicio, pues el Jefe del Estado sólo es responsable ante Dios y ante la Historia.

El caudillaje era, a tenor de la Ley de Sucesión (26-VII-1974) y de la Ley Orgánica del Estado (10-I-1967), una de las tres modalidades en que se presentaba la suprema magistratura del poder, teniendo en cuenta la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado: la Jefatura del Estado. Las otras dos eran: la Regencia y la Realeza o Monarquía.

Institucionalización monárquica

El problema de la sucesión no reviste igual importancia en todos los regímenes. En los autoritarios cobra sumo relieve, ya que todo el ordenamiento constitucional, al estar pendiente de la figura históricamente irreplicable de sus fundadores, estará también vinculado, en su futura vigencia, a quien sea el sucesor y dependerá de como se lleve a cabo la sucesión.

La sucesión, como dijimos, pues, en el marco de un régimen autoritario, es de vital importancia. La pregunta, en labios de la mayoría de los españoles, después de Franco ¿qué?, reflejaba ya la tremenda problemática de futuro que encerraba el régimen español.

Las Leyes Fundamentales establecían que la forma política del Estado nacional era «la Monarquía tradicional, católica, social y representativa». Pero dichas Leyes, aunque eran claras en orden a los requisitos exigidos al futuro titular de la Corona, eran imprecisas en cuanto a la designación de la persona de estirpe regia en quien podía recaer la elección. De tal manera que la Ley de Sucesión —y la Ley Orgánica del Estado acentuó dicha indeterminación— se limitaba, como escribió Fernández-Carvajal, a «instituir un amplísimo *jus ad officium* a favor de todo varón mayor de treinta años, que además fuera español, católico y de estirpe regia». Indeterminación que aumentaba aún más el hecho de que el término «estirpe» tiene un contenido más amplio que el de «dinastía».

Para Fernández-Miranda el futuro Rey de España debería ser una garantía constitucional de la continuidad franquista: encarnación del espíritu del 18 de julio de 1936.

Hacia la sucesión en la Jefatura del Estado

Evidentemente cabía la posibilidad formal de que el Jefe del Estado propusiera, como sucesor suyo, a las Cortes, después del 5 de enero de 1968 (fecha en que Juan Carlos cumplía los treinta años, uno de los requisitos para ser nombrado sucesor) y que esta designación recayese en Juan Carlos. Es decir, que éste ocuparía el trono a la muerte de Franco o en vida del mismo en caso de renuncia o de que el Jefe del Estado hubiese sido declarado incapaz por el procedimiento establecido por la misma Ley de Sucesión (art. 14). Tal nombramiento por Franco de don Juan Carlos sin reconocer los «llamados derechos dinásticos» del heredero del Rey Alfonso XIII, equivaldría al comienzo, por *designación* o *cooptación*, de una nueva Monarquía hereditaria. La ideología autoritaria del régimen español —que se asentaba sobre un poder constituyente personal— exigía la *instauración* y no la *restauración* de una Monarquía, ni tampoco la *reinstauración*, como ya muerto Franco dijera Carlos Arias, siendo Presidente del primer Gobierno de la Monarquía ya instaurada.

Y la hipótesis de que se designara a Juan Carlos como sucesor del actual Jefe del Estado se confirmó el 22 de julio de 1969.

La Monarquía de tipo visigótico o electiva es una república coronada, al menos en sus orígenes. La instauración de una nueva Monarquía —no respetando su nota esencial, su carácter hereditario—, aunque estaba dentro de la lógica del régimen autoritario encerraba graves dificultades para su consolidación en España. Veamos por qué.

Legitimación pragmática de la Monarquía hereditaria

Teniendo en cuenta el sistema de valores y creencias políticas vigentes en la España franquista y en la posfranquista había que enfocar el problema de la implantación de una Monarquía en nuestro país desde un punto de vista pragmático. Circunstancias de hecho, y no principios axiomáticos, llevaron en tal caso a esta situación.

La legitimación pragmática de la Monarquía —exponíamos en el fenecido diario *Madrid* (1967)— se basaba y se basa en estos motivos:

1. Según algunos, para que la Monarquía fuera una solución viable, tenía que servir de integración de todos los españoles, de y para todos los españoles; lo cual podría ocurrir porque la institución no fue objeto de litigio durante la guerra civil. En ésta, aparte de otras motivaciones, hubo que

luchar contra la República, pero los republicanos no lucharon contra la Monarquía —ya que había quedado en suspenso por la retirada de Alfonso XIII en 1931—. Por otra parte, ¿cómo iban a propugnar los vencedores algo contra lo que lucharon? La vuelta de la República —dicen— ¿no avivaría en los vencidos un sentido de desquite?

2. La Monarquía, asentada en una sociedad de pluralismo político, podría servir para dar proporción y serenidad frente a los naturales desbordamientos de un pueblo que ineludiblemente comenzaría a experimentar su plena conciencia de aspiración a las libertades políticas tras cuarenta años de régimen autoritario.

3. En el mundo llamado libre predomina el pluralismo social y político. La inserción en su día de España en la Europa de los Nueve obligaría a un mayor reconocimiento democrático de este pluralismo, teniendo que girar la vida política en torno a programas y equipos gubernamentales. En España, la disgregación a que podía conducir el pluralismo social y político podría contrapesarse con el vínculo moderador y coordinador de la Monarquía, como símbolo de la unidad representativa del Estado, al no estar el Rey mezclado en la lucha cotidiana de las fuerzas políticas.

4. Las clases sociales que constituyen —decíamos entonces— la base actual del régimen español, veían en la Monarquía la mejor garantía de continuidad y de seguridad para sus intereses. Por el contrario, la República, para gran parte de aquéllas, simboliza el desorden, la anarquía y el caos. En el marcado contraste sociopolítico español, dada la estructura económica de España, con su acentuada diferenciación de clases y su posible radicalización política, el Presidente de la República quedaría adscrito a una de las fuerzas o sectores sociales en liza. Los otros no verían al Jefe del Estado, sino al Jefe del partido o clase vencedora.

5. La diversidad regional de España replantea la tesis de que nuestra historia gira en torno a la fuerte disyunción entre uniformismo y variedad, entre centralismo y descentralización. Un Rey podría salvar la unidad mejor que la República, como se ha visto en Bélgica, cuya integridad nacional está garantizada por la Monarquía hereditaria.

6. La Monarquía vinculada a la concepción de orden ofrece mejores garantías —teniendo en cuenta la posible vida política posfranquista— a las futuras colaboraciones financieras del exterior, indispensables para el desarrollo económico del país.

Pues bien, el pragmático monarquismo de gran parte de la juventud, que hace ser republicanos en Suiza, Francia o Italia y monárquicos *hic et nunc* en España, como diría Canalejas, cae por su base si se vacía a la Monar-

quía de su legitimación pragmática; carece de consistencia si, al instaurarse esta forma de gobierno, no se tiene en cuenta los motivos aducidos.

Inconvenientes de la Monarquía designada: Teoría de la confluencia de legitimidades

La consideración de los factores políticos, sociales e internacionales aportados aconsejaban que no se desvirtuase a la Monarquía y que se respetase su carácter moderador y su función integradora de todos los españoles. Al declararse sucesor a don Juan Carlos se atacaba con ello al fundamento de la Monarquía, su carácter hereditario que es la que le da la mayor nota positiva de diferenciación respecto a la República. Se pensó —y se continúa pensando por algunos políticos— que el principio hereditario es el que hubiera permitido al Monarca una independencia decisoria respecto a los sectores políticos en que está dividido el país.

Por el contrario, don Juan Carlos sería considerado —como así ha sucedido durante cierto tiempo, y aun por algunos sectores— como un sucesor cooptado por Franco. No sólo —se pensaba y decía por ciertos sectores políticos— que perdería la ventaja del carácter hereditario de la Monarquía, sino que cargaría, a su vez, con la hipoteca de haber sido traído sólo por un sector nacional que, por importante que fuese, acarrearía como consecuencia que otros grupos no aceptaran la fórmula monárquica. De ahí que dejaría de ser funcional —opinaban algunos políticos, especialmente de la oposición— para España la Monarquía cooptada. Con la confluencia de legitimidades —la hereditaria, la histórico-nacional y la democrática— en Juan Carlos, desaparecían o se paliarían estos inconvenientes.

Carente de la fuerza que le da la independencia basada en el carácter hereditario y que hubiera tenido de no recibir el poder de Franco, y sin poseer su legitimidad carismática o personal, el sucesor del «Caudillo de España y de la Cruzada» (art. 2.º de la Ley de Sucesión) tendría sólo como apoyo la denominada legitimación histórico-nacional. Areilza la llama legitimidad política, «la heredada del sistema»: la creada por el 18 de julio. Así, pues, el contenido y las razones que pudieran mover a las nuevas generaciones para aceptar la Monarquía se puso un tanto en entredicho. Y por eso se decía que la Monarquía era una salida y no una solución del régimen autoritario franquista.

Precisamente por la naturaleza misma de la denominada por nosotros Monarquía cooptada o designada era necesario, y continúa siéndolo, que el Rey lograra encarnar aquellas razones que se han enumerado como esen-

ciales del contenido de la «legitimación pragmática, sociológica o realista»: 1.^a Factor de integración de todos los españoles. 2.^a Moderadora de la futura explosión democrática. 3.^a Símbolo de la unidad política nacional frente a una probable partitocracia. 4.^a Garantía para las actuales clases fuertes del país —a las que una política de izquierda maximalista querría implícitamente destruir. 5.^a Símbolo de la unidad que coordine la futura —y lógicamente desbordante— existencia del hecho regional. 6.^a Factor-garantía de las futuras inversiones económicas extranjeras. Por todas estas razones ha sido de sumo interés la composición de los primeros gobiernos de la Monarquía que se estrena a partir de la muerte de Franco (20-XI-1975). Además, para que la llamada Monarquía del 18 de julio no sólo no dejase de atraerse a sus naturales seguidores (A. P., por ejemplo), sino que lograrse también el consenso de los partidarios de la Monarquía por motivos pragmáticos, nada mejor que consiguiera una posible confluencia de las legitimidades en una misma persona: *la del 18 de julio*, junto a la *dinástica* y la *democrática*. Y así viene sucediendo, como ya hemos apuntado.

Hasta el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución la Monarquía ostentaba la legitimidad que le atribuyó el régimen, y la *dinástica*, por abdicación del conde de Barcelona (1977). Una legitimación *democrática* podría encontrarse embrionariamente, por la aprobación, mediante referéndum (15-XII-1976), de la Ley para la Reforma Política (5-I-1977) en la que figura la existencia del Rey como suprema magistratura de España. Hoy ya posee plenamente la legitimación democrática, como veremos más adelante.

A mi entender, pues, opino que Juan Carlos sólo hasta 1977 encarnó la legitimidad del 18 de julio, pero no la *dinástica*, como tampoco la democrática, si por democracia se entiende el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo (Lincoln), o también el gobierno de la mayoría con el respeto de la minoría (Vedel). No hay que confundir, pues, la legitimidad del ejercicio con la legitimidad democrática. Esta última apunta al origen del poder.

El príncipe Juan Carlos era de sobra sabedor de cuál era, en un principio, el fundamento de la Monarquía que él instauraba. El día de su onomástica (24-VI-1974), ante el Presidente del Gobierno y ministros que acudieron al palacio de la Zarzuela a felicitarle dijo:

Querido Presidente:

... Y me parece una buena ocasión para reiterar una vez más los términos de la aceptación que formulé cuando recibí el gran honor de ser designado como sucesor en la Jefatura del Estado a título de Rey...

... Este trabajo de encauzar ideas en las nuevas generaciones, es la labor que nos espera y responde plenamente al camino que escogí el 23 de julio de 1969, convencido de que serviría a España, y quiero afirmar de nuevo que nada ni nadie podrá apartarme del rumbo que me he trazado.

Juan Carlos, sucesor

A partir del Decreto de 12 de julio de 1968 nombrando a Juan Carlos heredero, no resultaba difícil ser profeta. En efecto, el *Boletín Oficial del Estado* publicó, el 17 de julio de 1969, la convocatoria de un Pleno extraordinario de las Cortes en el que el Jefe del Estado dirigiría personalmente un mensaje a las mismas «en relación con el artículo 6.º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de rango fundamental».

El Pleno de las Cortes (22 de julio de 1969)

En el mensaje de Franco se resaltaba el carácter de la Monarquía *instaurada*. Decía, entre otras cosas:

«... En este orden creo necesario recordaros que el Reino que nosotros, con el asentimiento de la nación, hemos establecido, nada debe al pasado: nace de aquel acto decisivo del 18 de julio, que constituye un hecho histórico trascendente que no admite pactos ni condiciones...»

«... Así, pues, consciente de mi responsabilidad ante Dios y ante la Historia, y valorando con toda objetividad las condiciones que concurren en la persona del príncipe don Juan Carlos de Borbón y Borbón, que perteneciente a la dinastía que reinó en España durante varios siglos ha dado claras muestras de lealtad a los principios e instituciones del Régimen, se halla estrechamente vinculado a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, en los cuales forjó su carácter, y al correr de los últimos veinte años ha sido perfectamente preparado para la alta misión a que podía ser llamado y que, por otra parte, reúne las condiciones que determina el artículo 9.º de la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado, he decidido proponerlo a la nación como sucesor mío.

Estas son las razones por las que os pido vuestra aprobación de esta propuesta, que supone el desarrollo normal de un proceso previsto en nuestras leyes, en beneficio de la nación española, que robustecerá el principio de la unidad que iniciamos un día con la unificación, que ha permitido afirmar

en la convivencia nacional los Principios del Movimiento, que garantizan la continuidad del Régimen nacido el 18 de julio de 1936, en cuya legitimidad se funda. Porque ha de quedar claro y bien entendido, ante los españoles de hoy y ante las generaciones futuras, que esta Monarquía es la que, con el ascenso clamoroso de la nación, fue instaurada con la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947, perfeccionada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967; Monarquía del Movimiento Nacional, continuadora perenne de sus principios e instituciones y de la gloriosa tradición española. Por ello, para cumplir las previsiones sucesorias, se instaurará, en su día, la Corona en la persona que hoy proponemos como sucesor, mediante la aprobación de la ley que va a dar lectura el señor Presidente de las Cortes.»

La votación en las Cortes

Al terminarse la lectura del proyecto de ley que proponía a don Juan Carlos como sucesor, anunció el Presidente, señor Iturmendi, que se iba a proceder a la votación.

El resultado final de la votación nominal y pública de la sesión del Pleno de las Cortes del día 22 de julio de 1969, fue como sigue: total procuradores, 534; procuradores asistentes, 519; procuradores ausentes, 15; votos afirmativos, 491; votos negativos, 19; abstenciones, 9.

El Pleno quedó emplazado a nueva reunión en la tarde del día siguiente, 23 de julio, para tomar juramento de fidelidad a las leyes al llamado, a partir de entonces, Príncipe de España.

Juan Carlos, en las Cortes

Al comienzo de la sesión de las Cortes el Príncipe, arrodillado ante un crucifijo, puso la mano sobre un atril en que se encontraban los Evangelios. El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, señor Iturmendi, leyó la fórmula: «En nombre de Dios y sobre los santos Evangelios, ¿juráis lealtad a Su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino?» El Príncipe respondió: «Sí, juro lealtad a Su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino.» Volvió a hablar el Presidente de las Cortes: «Si así lo hicieris, que Dios os lo premie; si no, os lo demande.» En este momento se produjo una prolongada e intensa ovación.

El Príncipe inició su discurso ante las Cortes, primera vez que se dirigía al Pleno de las mismas, con breves y agradecidas palabras. El Príncipe se dirigió a Franco en su discurso llamándole «mi general» y haciendo continuas alusiones a su labor, momentos que fueron interrumpidos por aplausos y gritos de adhesión al Jefe del Estado de los procuradores presentes.

Actitudes políticas ante la Monarquía cooptada

Digamos ahora algunas palabras sobre las diversas tendencias promonárquicas o no y sus características habidas en el pasado. Las podemos dividir en tres grupos:

a) *Grupo continuista*, que en su día fue encabezado por el almirante Carrero Blanco y por L. López Rodó. Se podían contar entre sus filas buena parte de los ex ministros de Carrero Blanco..., así como lo que se ha llamado el Opus sociológico que, aparentemente al menos, estaba estrechamente vinculado al Régimen. Eran defensores de Juan Carlos.

También podemos incluir en este grupo a buena parte del *establishment* y de los franquistas, que en tanto aceptaban a Juan Carlos en cuanto lo designó Franco. Decía, al respecto, Gonzalo Fernández de la Mora —uno de los dirigentes de A. P.—, que «la forma de gobierno más indicada para garantizar la continuidad del Estado del 18 de julio es la Monarquía».

b) *Grupo monárquico-liberal*. Eran partidarios de don Juan, hasta que éste, en 1947, abdicó, y hoy lo son de don Juan Carlos. Podemos incluir: a') algunos sectores de la antigua A. C. N. de P.; b') parte del grupo del fenecido «Madrid», encabezado por R. Calvo Serer; c) a ciertos e importantes grupos capitalistas y bancarios, con cabezas visibles como el ex embajador de Franco, Conde de Motrico, y Garrigues; d') gran parte de los militares; e') parte de la burguesía industrial; f') importantes sectores eclesiásticos, y g) algunos sectores universitarios. Las generaciones jóvenes —que no conocieron la guerra civil— de inclinarse por la Monarquía lo hacían en pro de una Monarquía no *engagée*.

c) *Grupo accidentalista* en cuanto a la forma de gobierno; pero que, por hoy, se manifiesta en pro de una Monarquía democratizadora y de contenido social o socializador: aquí habría que incluir a ciertos grupos de tendencias demócratas cristianas.

d) *Otros grupos*, a saber:

a') Republicanos: núcleos de la Falange y A. R. D. E. En fecha de 22 de agosto de 1974, Diego Márquez Horrillo, presidente nacional que fue de los círculos doctrinales «José Antonio», formuló unas declaraciones

al vespertino barcelonés *Tele-Express*, de las que aportamos tan sólo aquellas que afectan a nuestro objeto. Decía: «Un hombre que siga pensando que España debe desenvolverse en un área política capitalista y que debe constituirse en sistema de Gobierno monárquico, no es falangista... La Falange no es un partido al que le apetezca ni le guste la Monarquía como forma de Gobierno, pero lo consideramos como accidental porque no es una doctrina política.»

b') Los socialistas gallegos, catalanes y el grupo tiernista se inclinan en pro de una República, o de una Monarquía-instrumento, así como el P. S. C. E. y el P. C. E.

En relación con las diversas tendencias en pro y en contra de la Monarquía, el Organó del Movimiento Socialista de Cataluña, *Endavant*; en septiembre de 1965, establecía, expresándose en lengua catalana, lo siguiente: «Los socialistas catalanes, como la inmensa mayoría de nuestro pueblo, somos republicanos y creemos que la República constituye una solución institucional infinitamente superior... a la de la Monarquía. Nadie debe olvidar... que la institución monárquica está en crisis en España desde hace ciento sesenta años, que fue absolutamente incapaz de adaptarse al siglo XIX y mucho menos al XX... La instauración de la Monarquía no resolverá absolutamente ningún problema y planteará muchos... La República puede y debe ser el régimen de la paz y de la convivencia de los ciudadanos.»

c') La juventud pro República. Teniendo en cuenta que el 70 por 100 de la población española no conoció la guerra civil y que se formó en un ambiente falangista, republicano o criptorrepublicano o, al menos antiborbónico, nada puede resultar de extraño que el número de jóvenes —especialmente universitarios— con tendencias monárquicas, ¡y no digamos monárquico-continuistas!, es muy reducido.

d') Los *tradicionalistas* con Carlos Hugo no plantean en la actualidad problemas dinásticos.

Tipificación de la Monarquía del 18 de julio. Las tres formas históricas de Monarquía

Para determinar la naturaleza jurídico-política de la Monarquía llamada del 18 de julio, nada mejor que analizar los poderes que atribuyen al Rey las Leyes Fundamentales que en gran parte han continuado en vigor hasta la aprobación de la Constitución de 1978.

Si quisiéramos encuadrar en categorías las diversas formas históricas de evolución que —casi sin excepciones hasta nuestro siglo— han seguido los

Estados modernos, que se han sucedido en Europa desde el siglo XVII a hoy, fundamentalmente en el continente, podríamos establecer estos tres tipos: Monarquía *absoluta, constitucional y parlamentaria*.

Absoluta.—En esta modalidad el Soberano asumía todas las funciones públicas principales, mientras que las otras instituciones estaban en relación con él en situación de dependencia y subordinación.

Limitada y constitucional.—Desde la Revolución francesa aparece en el continente —imitando al modelo británico de Monarquía limitada, que se había iniciado desde fines del siglo XVII— la Monarquía constitucional, en que junto al Rey se halla un Parlamento, al que corresponde de hecho, y también, cada vez más expresamente, de derecho, el poder legislativo. Pero, al principio, el Parlamento, Cámaras o Cortes, en igualdad de *status* jurídico, coparticipaban con el Soberano en la función legislativa. En esta modalidad estatal el Rey participaba, pues, de una manera efectiva en la actividad legislativa mediante el ejercicio de la sanción o del veto.

En la mayoría de los países europeos el tránsito de la Monarquía absoluta a la parlamentaria se realizó a través de esta fórmula de Monarquía limitada y constitucional: Rey y Parlamento, cotitulares de la actividad y del poder legislativo. Si en la primera —en la absoluta— las doctrinas legitimadoras y dominantes del poder eran las del derecho divino de los reyes, en cualesquiera de sus cristalizaciones doctrinales, en la Monarquía limitada y constitucional las ideas liberales, en su versión de la soberanía nacional legitimadora de poder, pugnaban por prevalecer frente a la antigua y ya casi superada concepción teocrática.

El paso de la Monarquía absoluta a la forma parlamentaria de gobierno —en la que subyace el principio de la soberanía popular, la ideología democrática, pues—, se hizo en la mayoría de los casos paulatinamente. De ahí que, a este respecto, sea conveniente distinguir la forma de gobierno monárquico-constitucional de la Monarquía-limitada. Aunque ambas formas de Monarquía implican una limitación del poder del Rey (por tanto, ambos tipos de gobierno deben ser subsumidos en la categoría de régimen limitado), sin embargo, y como expone Biscaretti di Ruffia, en la Monarquía constitucional, en sentido estricto, «el soberano cuenta, como los otros órganos del Estado, sólo con los poderes que le confiere la Constitución»; por el contrario, en la Monarquía limitada «rige la presunción genérica de que el Rey puede ejercer todos los poderes, excepto aquellos que se le han sustraído expresamente por el ordenamiento constitucional para confiarlos a otros órganos».

La Monarquía limitada en sentido amplio, como fue la que estuvo vigente

en Inglaterra (Monarquía limitada, en sentido estricto) casi hasta fines de 1700, y en la Francia de la Restauración, en 1814 (Monarquía constitucional, en sentido estricto), se basaba en el principio de la separación de poderes instrumento indispensable, en los comienzos de la crisis de la Monarquía absoluta, para que el incipiente Parlamento moderno estuviera a cubierto de cualquier riesgo de intromisión por parte del Rey. El desarrollo de la soberanía nacional —propia de la ideología liberal— y su transformación en soberanía popular —base de la democracia— tendería a reforzar el Parlamento frente al Rey. Cuando aquél cobró cuerpo y éste se debilitó lo suficiente, la supresión del principio de la separación de poderes que implicaba un aislamiento de las instituciones gubernamentales, y su sustitución por el otro principio, por el de la colaboración de poderes, permitió, como subraya Duverger, incrementar las prerrogativas del Parlamento. De ahí el paso al régimen liberal-parlamentario, que es el que ha cristalizado en la Constitución, y que analizaremos brevemente con posterioridad.

Constitucional-parlamentaria.—A lo largo del siglo XIX casi todos los Estados europeos —siguiendo directa o indirectamente la evolución lograda en Inglaterra a comienzos del siglo XVIII— van adoptando poco a poco, más de hecho que de derecho, las nuevas características parlamentarias, en que la Cámara electiva, expresión directa de la voluntad de los ciudadanos, comienza a ampliar sus funciones legislativas hasta lograr que la sanción regia pierda toda su virtualidad y eficacia. Al mismo tiempo, la Cámara logra controlar la actividad del Gobierno y se hace general la norma de que los ministros dimitan cuando pierden la confianza del Parlamento. Es cierto que la evolución política ha generado, a la vez, algunos medios de acción del ejecutivo sobre las Cámaras representativas, por ejemplo, el derecho de disolución, para contrarrestar la omnipotencia parlamentaria.

En esa época, mientras el funcionamiento del Estado se democratizaba a través de la creciente adopción del sufragio universal, la función del Monarca —o del Presidente— va quedando convertida sólo en un símbolo de la unidad nacional y en un poder moderador, que vela por el esencial cumplimiento de los textos constitucionales, pero sin intervenir para nada en la dinámica de los gobiernos, cuyo presidente y ministros son los verdaderos titulares de la función ejecutiva, siempre que gocen de la confianza parlamentaria.

La paulatina democratización de los países europeos ha traído consigo el hecho de que los parlamentos controlen la actividad ejecutiva. Así, se hizo inevitable el paso de los gobiernos constitucionales a los parlamentarios. Precisamente, la estructura integralmente democrática de las Monarquías del Benelux y el norte de Europa, y su forma de gobierno parlamentaria, tienen

unas características que sirven para explicarnos, en parte, la estabilidad económico-política de los países en cuestión.

Pero si los Parlamentos comenzaron a ampliar —en todos estos países— sus funciones legislativas y controlar la actividad del Gobierno, en contrapartida, éste comenzó a gozar, como se indicó, de ciertos medios de acción sobre las Cámaras representativas para contrarrestar la omnipotencia parlamentaria. De ahí que, una vez más, el equilibrio institucional había surgido y el principio de la limitación del poder había quedado a salvo.

¿Es la Monarquía actual española del 18 de julio limitada o constitucional?

Del análisis de las atribuciones que le correspondían al Rey a tenor de la Ley Orgánica del Estado se deduce claramente la naturaleza jurídico-política de la llamada Monarquía del 18 de julio: se trata de una Monarquía limitado-constitucional. Y ello debido, fundamentalmente, a la técnica constitucional del referendo.

La Monarquía limitado-constitucional y el referendo

El referendo se corresponde perfectamente con la técnica constitucional de las monarquías limitadas y, especialmente, de las constitucionales en las que la limitación del poder regio se consigue —como en el caso de la Monarquía cooptada española—, mediante «un complejo mecanismo de asistencias, consejos y referendos». Las voluntades respectivas del Rey, del Gobierno y de las Cortes están entre sí trabadas. Cada uno de estos órganos tienen, sin duda, una esfera de acción propia, pero más allá de ella se ven obligados a actuar en unión y de acuerdo. Concretamente y «en principio —afirma Fernández-Carvajal— al Jefe del Estado se atribuye un fondo de poder indeterminado y amplísimo, aunque luego fija para cada acto y para cada coyuntura concretos cómo y de qué manera tal poder debe ejercerse», es decir, por qué órgano constitucional ha de ser «asistido».

Tal descripción de la Monarquía constitucional es la correspondiente a la estructura constitucional prevista en las Leyes Fundamentales del Régimen, fundamentalmente a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, dejando a salvo las prerrogativas y atribuciones extraordinarias del actual Jefe del Estado. Desde esta perspectiva jurídico-formal, la evolución del régimen español, desde el Decreto de 29 de septiembre de 1936, es un

típico proceso —teóricamente al menos— de institucionalización del poder político; de la transformación del poder personal en Estado = poder institucionalizado jurídicamente. Y la institución monárquica, en cuanto forma de gobierno hereditaria, es el vértice en la estructura gubernamental del Estado-sujeto español, y ha sido, formalmente hablando, el desemboque último —a nivel gubernamental— del régimen autoritario.

Llámesese Corona, Monarquía limitada o Monarquía moderada, o Monarquía constitucional, lo característico en ella, por lo que se refiere a la configuración constitucional normal de la Jefatura del Estado, es que todo lo que su titular «disponga en el ejercicio de su autoridad deberá ser refrendado, según los casos, por el Presidente del Gobierno o el ministro a quien corresponda, el Presidente de las Cortes o el Presidente del Consejo del Reino, careciendo de valor cualquier disposición que no se ajuste a esta formalidad» (art. 8.º, ap. II de la L. O. del E.).

El refrendo tiene otra consecuencia capital: desplazar la responsabilidad de los actos del Jefe del Estado hacia aquellas personas que los refrendan (art. 8.º, ap. III de la L. O. del E.). La responsabilidad del Presidente y de los ministros es penal y civil, e individual o solidaria: «... son solidariamente responsables de los acuerdos tomados en Consejo de Ministros. Cada uno de ellos responderá de los actos que realice o autorice en su Departamento» (art. 20, ap. I de la L. O. del E.).

En conclusión: la Monarquía, a tenor de las leyes españolas, es limitado-constitucional. El corolario de todo lo analizado hasta aquí debería ser éste: la posibilidad de una Monarquía arbitral es propia tan sólo de las Monarquías parlamentarias en el marco de las Leyes Fundamentales. Tras lo expuesto y con las Leyes Fundamentales en la mano, la respuesta tiene que ser negativa.

La Monarquía del 18 de julio, motor del cambio político

El 20 de noviembre de 1975 muere Franco. Y a tenor del artículo 7.º de la Ley de Sucesión de 1947 el Consejo de Regencia asumió, automáticamente, la Jefatura del Estado, con lo cual se evitaba el vacío de poder. Esta, en el plazo máximo de ocho días, debía proclamar al sucesor de Franco, a Juan Carlos, como Rey de España. Y así sucedió. En efecto, el 22 de noviembre Juan Carlos era proclamado Rey ante el Pleno de las Cortes *orgánicas* y del Consejo del Reino, prestando juramento de fidelidad a las Leyes Fundamentales a tenor de lo previsto en la propia Ley de Sucesión.

Juan Carlos I dirigió su mensaje a los procuradores que tenía un tono aperturista.

Tanto la prensa como los políticos —de diverso signo político— (Araguren, Fraga, Silva, Tierno, etc.) subrayaron que una de las tareas más inmediatas de la Monarquía era la democratización del país. Algunos de los primeros pasos de Juan Carlos no fueron afortunados —y así lo subrayó la prensa, al menos en su mayoría—. Así, por ejemplo, el nombramiento de uno de los hombres de personalidad autoritaria acusada, y franquista por los cuatro costados, T. Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes (2-XI-75), que tomó posesión el 3 de diciembre del mismo año.

No es el caso de subrayar la importancia que, en el marco de la estructura constitucional autoritaria franquista, tenía la Presidencia de las Cortes. El segundo mal paso de la recién Monarquía fue la confirmación como Jefe de Gobierno (5-XII-1975) a Carlos Arias, no obstante haberle presentado éste su dimisión el 29 de noviembre de 1975.

Arias se presentó ante las Cortes pronunciando un discurso (12-II-1976) que fue objeto de críticas muy positivas. Podríamos resumirlo con las palabras: de la adhesión —propia de la época de Franco— había que pasar a la participación de todos en las tareas políticas. En sus comienzos el Gobierno Arias gozaba de un consenso de un 49 por 100 según los sondeos realizados frente a un 14 por 100 de opositores. En el primer Gobierno de la Monarquía formaron parte hombres como Areilza, Garrigues (*senior*), Fraga, etcétera. El 15 de diciembre, Arias, ante las Cortes, hace una declaración gubernamental de carácter *reformista*, que se le califica de *el espíritu del 15 de diciembre...*, pero a pesar de que la opinión pública urgía que el Gobierno Arias expusiera prontamente su programa de reformas, sin embargo, hasta mediados de febrero (13 y 28) no hizo públicas sus seudorreformas democráticas. Y el 22 de junio de 1976 el Gobierno Arias declaraba públicamente que se comprometía a realizar las «reformas» en un plazo de un año. Y el 14 de mayo de 1976 presentaba a las Cortes su plan de reformas seudodemocráticas —a todas luces— inviábiles, y que afectaban a casi todas las Leyes Fundamentales... El programa de Arias no podía triunfar por una serie de concáusas que no es el caso exponer. Y se impuso la *oposición democrática*. Por otra parte, el Rey ante el Congreso americano (2-VI-1976) hizo un canto a la democracia liberal. El Gobierno Arias tenía ya los días contados. A fines de junio cae Arias, que es sustituido en la Presidencia del Gobierno por Adolfo Suárez ante el estupor general. El 5 de julio de 1976 Suárez prestará juramento a las Leyes Fundamentales y formará el segundo Gobierno de la Monarquía. Su discurso ante las Cortes y por la televisión fue calificado de esperanzador desde un punto de vista

democrático. Parecía que iba a ser —como así ha sido— una salida del régimen autoritario. Por aquel entonces se formularon varias soluciones, jurídicas, unas, y políticas, otras.

DEL RÉGIMEN AUTORITARIO A UN RÉGIMEN PREDEMOCRÁTICO. PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LAS LEYES FUNDAMENTALES ESPAÑOLAS

Las Leyes Fundamentales del régimen autoritario establecían con claridad el procedimiento a seguir para la reforma constitucional: «Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación.» No existía otro procedimiento legal para llevar a cabo ninguna modificación en las llamadas Leyes Fundamentales (véase art. 10, ap. 2.º de la Ley de Sucesión).

Otras interpretaciones

a) Referéndum de arbitraje; b) el plebiscito como instrumento de reforma; c) otros, como Esperabé de Arteaga, propugnaban que el Rey, derogando previamente las Leyes Fundamentales y convocando elecciones, gobernase mientras tanto mediante decretos-leyes. La Ley Orgánica del Estado en su artículo 13 establecía: «I. El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros. II. El Consejo de Ministros, constituido por el Presidente del Gobierno, el vicepresidente o vicepresidentes, si los hubiere, y los ministros, es el órgano que *determina la política nacional*, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos. III. Los acuerdos del Gobierno irán siempre refrendados por su Presidente o por el ministro a quien corresponda.»

Su simple lectura nos demuestra que es inviable el procedimiento propuesto por el ex procurador en Cortes Esperabé. En conclusión, desde un punto de vista de la legalidad franquista, que juró el Rey Juan Carlos el 22 de julio de 1969, no había otra posibilidad que la establecida en la Ley de Sucesión en su artículo 10, apartado 2.º, que hemos citado.

Otra cosa sería que se procurara que el referéndum se llevase con la máxima pureza posible para que suscitara la credibilidad y provocase la convocatoria de la mayoría del pueblo español. Pero eso entraba ya en el campo de las medidas estratégicas que le incumbirían adoptar al Gobierno una vez presentada la ocasión.

Proyecto de reforma Suárez

El Presidente Adolfo Suárez prestó juramento de su cargo el 5 de julio de 1976 y presentó a las Cortes su proyecto de reforma el 10 de septiembre. Los puntos esenciales del proyecto de la reforma Suárez son:

- El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 204 senadores, a razón de cuatro por provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla.
- El Rey podrá designar en cada legislatura senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos.
- La duración del mandato de senadores y diputados será de cuatro años.
- El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.
- La iniciativa de la reforma constitucional corresponderá: a) al Gobierno; b) al Congreso de Diputados.
- Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado.
- El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, podrá someter el proyecto a referéndum de la nación.
- El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.
- Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaren la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.
- Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Posturas políticas en relación con el tránsito del régimen autoritario al democrático

La instauración de la democracia en España podía llevarse a cabo, según las diversas corrientes políticas, a través de uno de estos procedimientos:

a) Mediante la *ruptura*.

b) Mediante la llamada *reforma pactada*.

c) Mediante la reforma *constitucional*. No caben otras alternativas.

Prevalció el artículo 10, ap. 2.º de la Ley de Sucesión, y así es como se aprobó la Ley para la Reforma Política.

Analicemos cada una de estas tres vías:

1) La ruptura democrática es *una aventura que la mayoría del pueblo español no quería... pues la temía... La razón es obvia. La industrialización en España ha traído consigo la creación y multiplicación de las clases medias que son las que ocupan en el marco de la estratificación social española, cuantitativa y cualitativamente hablando, el estrato más importante. El pueblo trabajador también había conseguido su bienestar, que no quiere perder, sino, por el contrario, acrecentar. Y si la política es el arte de lo posible y no saltos en el vacío, es obvio que resultaba más fácil acrecentar el acervo económico y cultural conseguido mediante la vía de la evolución que mediante la vía de la ruptura.*

2) La llamada *reforma pactada*.—Esta vía propuesta para instaurar la democracia en España era inviable porque había que tener en cuenta que era y es condición indispensable de la democracia que las diversas corrientes políticas aceptasen «como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos. Por ello es obvio dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas». (Preámbulo del Proyecto de Ley para la Reforma Política de Suárez.)

3) Por tanto, es lógico que tan sólo tras la *vía reformista* era como se podrá llegar luego al segundo paso. A saber: elecciones para una asamblea constituyente que elaborará la Constitución definitiva para el pueblo español y, con ello, dar solución a los importantes temas nacionales, como son «la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales». (Preámbulo del Proyecto de Ley para la Reforma Política de Suárez.)

La reforma Suárez y los decretos-leyes

El Proyecto de Ley para la Reforma Política fue el primer paso hacia la instauración de la *democracia pluralista en España*, ya que tanto en su preámbulo como en su articulado se prevé la fácil posibilidad de constituir una asamblea constituyente, mediante elecciones libres, que se encarga de elaborar una futura Constitución. Por eso se puede afirmar que más que un proyecto de ley de reforma política —que lo es— implicaba ya una transformación política hacia la citada *democracia pluralista*. Basta con consultar el preámbulo, que luego se eliminó, del artículo 3.º del Proyecto de Ley para llegar a tal afirmación. En efecto, en el preámbulo se dice: «Una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de los importantes temas nacionales.» Y el artículo 3.º del proyecto dice: «La iniciativa de reforma constitucional corresponderá: a) Al Gobierno. b) Al Congreso de Diputados. 2) Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte el Presidente del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras. 3) El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional podrá someter el proyecto a referéndum de la nación.»

Procedimiento de reforma de las leyes

Como ya se indicó, el Proyecto de Ley para la Reforma Política era un paso para la creación de una futura asamblea constituyente que elaborara la Constitución para España. Por tanto, al aprobarse dicho proyecto se estaba indirectamente aprobando la existencia futura de una asamblea constituyente, tan deseada y preconizada por los rupturistas, sin caer por ello en la postura de éstos que implicaría un salto en el vacío con los riesgos subsi-

guientes, mientras que con el procedimiento previsto en el Proyecto Suárez se podía conseguir el mismo fin, pero evitando el vacío.

Como se podrá comprobar a través de la lectura del artículo 3.º del Proyecto, que se refiere al proceso de reforma constitucional, resulta evidente que, al tener la iniciativa de la misma bien el Gobierno o el Congreso de los Diputados, se está aceptando un principio básico plasmado en la mayoría de las constituciones democráticas. Hay que subrayar a este respecto que la iniciativa de reforma constitucional corresponde aparte del Gobierno, al Congreso y no al Senado. Con ello se ha dado prioridad a la Cámara Baja, que es la expresión inmediata de la voluntad mayoritaria del pueblo, depositario de la soberanía. Además, se establece —con verdadero acierto— el procedimiento de solución de los posibles conflictos que puedan surgir entre Congreso y Senado en orden a la reforma constitucional.

Y hay que poner también de relieve que para evitar que —como dice el Preámbulo de la Ley del Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945— «la voluntad de la nación sea suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios», el «Rey antes de sancionar una ley de reforma constitucional podrá someter el proyecto a referéndum de la nación», con lo cual quedará siempre a salvo el predominio de la voluntad de la nación y de su soberanía.

Proceso de elaboración de las leyes

En el artículo 4.º se regula la tramitación de los proyectos de ley ordinaria, se subraya aún más el carácter democrático del Proyecto de Ley para la Reforma Política, pues en caso de que ambas Cámaras no se pusieran de acuerdo en la aprobación de un proyecto de ley, será el Congreso de Diputados el que deberá resolver «definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros» la cuestión aprobando o no el proyecto de ley.

Competencias del Rey

Aparte de sancionar y promulgar las leyes, como establece el apartado 2.º del artículo 1.º, al Rey le incumbía una gran tarea, la de poder recurrir al uso del referéndum, «cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado». Piénsese que el contenido del referéndum puede ser una opción política de interés nacional «sea o no de carácter constitucional». De tal manera estos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado y especialmente a las Cortes que, en caso de que éstas no acataran tal vere-

dicto, actuando en consecuencia «quedarán disueltas, procediéndose a convocatoria de nuevas elecciones». La disolución será, pues, automática. Con ello, una vez más la voluntad de la nación soberana quedaba a salvo del «juicio subjetivo de sus mandatarios». Piénsese además que, con la posibilidad por parte del Rey, de poder recurrir al uso del referéndum, éste se convertirá en verdadero motor del cambio social y en el hacedor de la democracia pluralista para España, en el caso de que las Cortes no hubieran realizado dicha tarea. Si el Rey se ha visto obligado a cumplir dicho papel vendría con ello a obtener su legitimación democrática, que junto con la legitimación del 18 de julio y la dinástica (previa abdicación de don Juan, que la realizaría el día 14 de mayo de 1977, es decir, cuando él creyó, como tantas veces ha dicho, que se estaba consolidando la democracia en España), lograría la confluencia de las tres legitimidades —a las que ya nos referimos— que sería la mejor fundamentación para la consolidación de la Monarquía en España.

Digamos a modo de consideración final que si bien la Ley para la Reforma Política adquirió el rango de Ley Fundamental, sin embargo, ella misma estableció el procedimiento de su reforma y el de las demás Leyes Fundamentales. Por tanto, la afirmación última que se puede hacer a esta ley de Suárez es que ha conducido por el camino de la evolución, mediante un tránsito paulatino y sin aventuras rupturistas, hacia la democracia pluralista mediante elecciones libres para una asamblea *de facto* constituyente.

Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política

Aprobado el texto del Proyecto de Ley por las Cortes Españolas, dicho texto había de someterse a la consideración y aprobación, en su caso, del pueblo español.

Convocado el referéndum para el 15 de diciembre de 1976, destacó, en los días previos al mismo, el mensaje que el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, dirigió a los españoles a través de las pantallas de televisión.

El día del referéndum

El día 15 de diciembre de 1976 tuvo lugar el referéndum. Más de veintidós millones de españoles tuvieron que elegir en una jornada, entre el «sí» del Gobierno, el «no» del *bunker* y la abstención que pedía la oposición. Y optaron, con una proporción del 94,2 por 100, por lo primero.

El resultado del referéndum fue de un censo electoral de 22.114.042, 16.593.460 votos afirmativos, frente a 453.617 negativos, 523.194 votos blancos, etc.

El Rey, legitimado democráticamente, se convierte, en teoría al menos, en motor del cambio

Con la aprobación de la *Ley para la Reforma Política* se legitimó democráticamente, indirecta y provisionalmente, la Monarquía, pues en ella se preveía la figura del Rey y con unos poderes tan excepcionales que le acercaban a una *Monarquía presidencialista* (véase arts. 1.º, ap. 2.º; art. 2.º, apartados 3.º y 6.º; art. 3.º, ap. 3.º, y especialmente art. 5.º, ap. 1.º, de la *Ley para la Reforma Política*).

Aparte de sancionar y promulgar las leyes, como establece el apartado 2.º del artículo 1.º, al Rey le iba a incumbir un gran tarea, la de poder recurrir al uso del referéndum, «cuyos resultados se impondrán a todos los órganos de la nación». Piénsese que el contenido del referéndum puede ser una opción política de interés nacional «sea o no de carácter constitucional». De tal manera estos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado y especialmente a las Cortes, que en caso de que éstas no acataran tal veredicto, actuando en consecuencia «quedarán disueltas, procediéndose a convocatoria de nuevas elecciones». La disolución será, pues, automática. Con ello, una vez más, la voluntad de la nación soberana quedaría a salvo del «juicio subjetivo de sus mandatarios». Piénsese, además, que con la posibilidad por parte del Rey de poder recurrir al uso del referéndum, éste se convertía en verdadero motor del cambio social y en el hacedor de la democracia pluralista para España, en el caso de que las Cortes no realizaran dicha tarea.

De lo expuesto, fácilmente se deduce que, o las Cortes realizarían la pertinente reforma constitucional, o tal tarea tendría que realizarla el Rey. Pero el que las futuras Cortes tuvieran, a tenor del artículo 3.º de la octava Ley Fundamental, la competencia de llevar a cabo la reforma constitucional ello no quiere decir, en modo alguno, como con harta frecuencia se suele repetir, que las citadas Cortes tuviesen, desde un punto de vista técnico, la naturaleza de constituyentes.

*Desde la Ley «Suárez» hasta las Cortes Constituyentes: sus etapas.
Las elecciones*

El 23 de marzo de 1977 publicaba el *Boletín Oficial del Estado* un Real Decreto-ley por el que se promulgaban las normas electorales.

Resultado de las elecciones

Celebradas las elecciones generales el día 15 de junio de 1977, desde un primer momento se dibujaron como netos vencedores por este orden, la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español. También obtuvieron escaños los siguientes partidos: Partido Socialista de Canarias (P. S. C.), Partido Comunista (P. C. E.), Partido Socialista Unificado de Cataluña (P. S. U. C.), Alianza Popular (A. P.), Partido Socialista Popular (P. S. P.), Federación Partidos Socialistas (F. P. S.), Democracia i Catalunya, Partido Nacionalista Vasco (P. N. V.) y Frente Democrático de Izquierdas (P. T. E.).

Nombramiento del Presidente de las Cortes

La misma fecha en que se celebraron las elecciones, un Real Decreto nombraba a Antonio Hernández Gil Presidente de las Cortes. Por primera vez se variaba la fórmula del juramento, el nombrado juró únicamente fidelidad a la Corona. Cinco días más tarde, en unas declaraciones hechas por Hernández Gil a *El País*, definía su misión como «... coordinador entre el Congreso de los Diputados y el Senado...».

Constitución de las Cortes

El 13 de julio de 1977 será recordado en nuestra Historia como la fecha en que, después de cuarenta años, se reunieron nuevamente unas Cortes elegidas por sufragio universal y en las que el pueblo español está representado a través de sus partidos políticos. Se nombraron los presidentes, vicepresidentes y secretarios provisionales y se procedió a la elección definitiva de estos cargos. Se eligieron como presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente, a don Fernando Alvarez de Miranda y a don Antonio Fontán.

La inauguración oficial tuvo lugar el 22 del mismo mes. El Rey se dirigió a las Cortes durante dieciséis minutos y en su discurso se definió como Monarca constitucional, reafirmó la soberanía popular que tiene su superior personificación en la Corona, apuntó como objetivo principal la elaboración de una nueva Constitución y manifestó su deseo de que se reconociese la diversa realidad de nuestras comunidades regionales.

Apertura de las Constituyentes. Juan Carlos I, Monarca constitucional

El día 22 de julio de 1977 tuvo lugar la apertura de la primera legislatura de las Cortes de la Monarquía de Juan Carlos I. El Jefe del Estado, en la lectura de su discurso —que duró dieciséis minutos—, se definió como un «Monarca constitucional»; reafirmó que «la soberanía popular tiene su superior personificación en la Corona»; manifestó que la Corona deseaba una Constitución que diera cabida «a todas las peculiaridades de nuestro pueblo», que garantizase «sus derechos históricos y actuales» y que reconociese «la diversa realidad de nuestras comunidades regionales» (entendemos no sólo la catalana y la vasca, sino todas...). Pero ante todo, el Jefe del Estado quiso subrayar y de una manera especial «la función integradora de la Corona y su poder arbitral».

¿Monarquía arbitral?

En más de una ocasión, y por representativas personalidades del régimen autoritario —en trance de desaparecer—, y por autorizadas voces de la Monarquía de Juan Carlos I, se ha afirmado que la solución institucional monárquica posfranquista era la de una Monarquía arbitral, análoga en su estructura y su pacífico desenvolvimiento político.

Si tenemos en cuenta las atribuciones —todavía en vigor— que los artículos 6.º y 7.º de la Ley Orgánica del Estado concede al Rey y la existencia del Consejo del Reino que controlan al Gobierno, no se puede calificar de «parlamentaria» la Monarquía actual española. Y si no es «parlamentaria» no se puede calificar de «arbitral». En el marco de la Monarquía del antiguo régimen autoritario el Rey tenía una responsabilidad «solidaria» con el Gobierno. Cabía, pues, el peligro de su «desgaste» al «desgastarse» aquél por propia ley natural implícita en toda gestión «ordinaria» de la vida política. A esta situación pretendió dar solución el borrador constitucional que elaboró la ponencia constitucional y la Comisión constitucional, y más tarde la Constitución del 29 de diciembre de 1979.

La Monarquía, hoy vigente en Europa —según ya expusimos— es la «parlamentaria». Las diversas modalidades que revistieron en el pasado las Monarquías —la absoluta y la constitucional— han desembocado en la forma monárquica-parlamentaria, en la que el Rey «reina, pero no gobierna», como dijera Thiers. Y así sucede en Gran Bretaña, en los países escandinavos (Suecia, Noruega y Dinamarca) y en el Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

El Rey viene a ser como un cuarto poder —el poder neutral— que, según su formulador B. Constant, tiene la misión de hacer correcto el funcionamiento del poder ejecutivo, legislativo y judicial, división de poderes de la que ya nos hablaron Locke y Montesquieu, como condición para la salvaguardia de las libertades del individuo. Este poder neutral ha de evitar que los otros poderes se crucen entre sí, conservando cada cual su lugar. El Rey ha de estar al margen de cualesquiera de estos tres poderes —ser neutral— para que la acción pueda ser reparadora sin ser hostil. Con arreglo a este principio, resulta el siguiente esquema: «El poder legislativo reside en las asambleas representativas, con la sanción del Rey; el poder ejecutivo, en los ministros; el poder judicial, en los tribunales. El primero hace las leyes, el segundo prevé a su ejecución general, el tercero las aplica a los casos particulares. El Rey —autoridad neutral o intermediaria— está en medio de estos tres poderes, sin ningún interés, por supuesto, en transformar el equilibrio y teniendo, en contrario, todo interés en mantenerlo.» La doctrina de Constant constituye el supuesto base del régimen parlamentario, sea en su forma monárquica, sea en la republicana.

HACIA UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. INTRODUCCION. ¿EL BORRADOR CONSTITUCIONAL PREVE UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA?

La Monarquía de Juan Carlos I, con el «borrador» constitucional, se transformó de «constitucional» —como lo era con las Leyes Fundamentales en la mano— en «parlamentaria». Al aprobarse, la Constitución podrá entonces desplegar el papel «arbitral», función que tenía vedada hasta entonces desde un punto de vista legal. Y mientras no se transforme en «arbitral» —como lo es en la actualidad—, los errores... y aciertos de «sus» gobiernos serán también los suyos.

A) *El «borrador» constitucional y la futura Monarquía parlamentaria*

Afortunadamente, la ponencia constitucional ha puesto remedio a esta situación peligrosa para la consolidación de la Monarquía instaurada en España, pero —a nuestro criterio— el borrador constitucional concedía al Rey en España atribuciones que era conveniente suprimir porque las consideráramos impropias de una Monarquía «arbitral».

Por una parte, la ponencia constitucional respetó, en sus líneas generales, la concesión al Rey de aquellas atribuciones propias de un poder neutral, arbitral (valdría la pena cotejar esta afirmación con lo expuesto al respecto en las constituciones monárquico-parlamentarias y en las republicanas, por ejemplo, la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 y la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947), pero, por otro lado, concedió al Rey facultades que juzgamos impropias de una Monarquía «parlamentaria»: por ejemplo, artículo 2.º: «La Monarquía garantiza el derecho a la autonomía...»; artículo 48: «El Rey... tutela los derechos y libertades reconocidos por la Constitución...». Pues bien, siguiendo el esquema de Constant —antes expuesto—, el deber de garantizar... y tutelar derechos corresponde a los tribunales... Por otra parte, en el artículo 54, ap. 9), del «borrador» se atribuía al Rey «presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea necesario...». ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Por qué esta atribución? ¿No estaba ya el artículo 95 del «borrador» constitucional que regulaba las funciones del Gobierno? ¿La «instaurada» Monarquía de Juan Carlos I perdería «tantos» en orden a su consolidación asumiendo decisiones de carácter ordinario que son propias a adoptar por el Gobierno? Hay que establecer claramente una Monarquía «arbitral» o una «democracia coronada».

B) *La Monarquía parlamentaria en el Anteproyecto*

En el Anteproyecto constitucional, elaborado por la ponencia y que pasó a la Comisión constitucional, se preveían unas interrelaciones entre el Gobierno y las Cortes —concretamente con el Congreso de Diputados— que inducen a afirmar que al sistema de gobierno creado se le debía cualificar de parlamentario: de una parte, el Congreso controla al Gobierno mediante la aprobación o denegación de la cuestión de confianza (planteada por el Gobierno), a través de las preguntas e interpelaciones de los diputados a los ministros, mediante la moción y voto de censura, etc. (véase 89-91 del Anteproyecto constitucional), y, por otra parte (en el art. 93), el Presidente

del Gobierno «podrá proponer la disolución del Congreso, que será decretada por el Rey». He aquí la realizada teoría de los «pesos y contrapesos» o de la «colaboración de poderes» propia de un Gobierno parlamentario.

Y para que la Monarquía del *Anteproyecto* sea verdaderamente parlamentaria, *arbitral*, como quiere el artículo 51 del Anteproyecto ya aprobado por la Comisión constitucional, cuando dice: «El Rey... *arbitra* y modera el funcionamiento regular de las instituciones...», era necesario eliminar o suprimir algunas atribuciones que se le habían concedido al Rey. Afortunadamente, en el Anteproyecto ya no figuran ciertas atribuciones que si se contenían en el «borrador constitucional», que en su día elaboró la ponencia, por ejemplo, A) «Tutelar los derechos...» (arts. 48 y 53 del borrador), porque esto es de la incumbencia de las leyes y de los tribunales (véase el art. 48, apartado 2.º: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los derechos reconocidos en el capítulo II ante los tribunales ordinarios...»), y B) la de «presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea necesario...». El artículo 57, apartado *g*), ya aprobado por la Comisión constitucional, dice: «Corresponde al Rey... ser informado de los asuntos del Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.»

Más adelante nos referiremos a la Corona, al Rey y sus poderes, y a las relaciones *Gobierno-Congreso de Diputados*, finalizando con ello nuestra exposición de que en el Anteproyecto constitucional cristalizó una Monarquía parlamentaria. De su rodaje el tiempo lo dirá.

Creemos oportuno referirnos brevemente antes de adentrarnos en los apartados indicados, en el proceso seguido tanto en la ponencia como en la Comisión constitucional, el problema de la forma de Gobierno monárquico-parlamentaria, que ha cristalizado en la aprobación del título II que regula la *Corona*.

Debate sobre la forma política de Estado.—Sin ningún voto en contra y trece abstenciones (los trece diputados socialistas) fue aprobada el día 11 de mayo la Monarquía como forma política de Estado. Gómez Llorente, en lo que fue calificado de meditado discurso, expresó: «... que los socialistas asumimos la obligación de replantear todas las instituciones básicas de nuestro sistema político, sin excepción alguna, incluso la forma política del Estado... En este sentido nuestro grupo parlamentario expresa su profunda convicción de que todo poder sólo es legítimo en tanto que sea expresión de la voluntad popular libremente emitida, expresamente declarada a través de formas auténticamente democráticas... El principio dinástico por sí solo no hace acreedor para nosotros de poder a nadie sobre los demás ciudadanos. Menos aún podemos dar asentimientos y validez a los actos del Dictador

extinto, que secuestrando por la fuerza la voluntad del pueblo y suplantando ilegítimamente su soberanía, pretendieron perpetuar sus decisiones más allá de su poderío personal despótico, frente al cual los socialistas hemos luchado constantemente... No ocultamos nuestra preferencia republicana, incluso aquí y ahora; pero sobrados ejemplos hay de que el socialismo, en la oposición y en el poder, no es incompatible con la Monarquía cuando esta institución cumple con el más escrupuloso respeto a la soberanía popular y a la voluntad de reformas y aun transformaciones que la mayoría del pueblo desee en cada momento, ya sea en el terreno político o económico».

Aprobado definitivamente el texto del artículo 1.º, apartado 3.º, quedó redactado el párrafo tercero como sigue: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.»

La Corona y el Rey

Como ya se indicó en el artículo 1.º, apartado 3.º, del Anteproyecto constitucional, aprobado por la Comisión constitucional, se dice: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.» No vamos a comentar la incorrecta redacción de este artículo, en donde se confunden la forma de Estado y la forma de Gobierno. Pero ¡qué más da! Parece ser que a los miembros de la ponencia y de la Comisión constitucional les da lo mismo ser o no precisos conceptual y terminológicamente. Pongamos otro ejemplo: artículo 2.º, apartado 2.º: «La soberanía *nacional* reside en el *pueblo* español del que emanan todos los poderes del Estado.» La *soberanía nacional* es el principio esencial del *liberalismo*, así como el de la *soberanía popular* es el fundamento mismo de la *democracia* y del sufragio universal. No creo que ningún científico de la política o un simple aficionado no sepa estos conceptos. ¡Y hubiera costado tan poco perfeccionar nuestra futura Constitución, incluso en estos niveles casi irrelevantes desde un punto de vista práctico! Pero, en fin, marginemos estas cuestiones y centrémonos en el objeto del presente epígrafe.

Pues bien, aunque el citado artículo 2.º ya se refiere a la forma de gobierno monárquico-parlamentario, sin embargo es el título II el que se centra en la Suprema Magistratura del Estado: de la Corona y su *órgano*, el Rey.

La Corona

El título II de la Constitución está dedicado a la Corona, como institución vértice que culmina la estructura y jerarquía institucional del *Estado-sujeto*, es decir, sociológicamente hablando, de los gobernantes.

La doctrina constitucional-parlamentaria entiende por el término Corona el conjunto de poderes y atribuciones que se refieren a la Suprema Magistratura del Reino, que incumben al Rey, como órgano que la encarna. Al Rey, *órgano unipersonal* de la Corona, y a otros órganos constitucionales les corresponde —cada uno en su esfera y nivel— desplegar las diferentes facultades o atribuciones que ensambladas hemos denominado la Corona.

El Rey

El Rey es la personificación de la Corona. El Rey es símbolo de la unidad y de la permanencia del Estado, en cuanto superestructura jurídica de la nación española, una e indivisible (véanse arts. 2.º y 56, apartado 1). Al Rey, en cuanto símbolo de la unidad del Estado, se le imputan todas las actuaciones llevadas a cabo por los otros órganos constitucionales del Estado. Y, como representante de la Corona, el Rey es también símbolo de la permanencia del Estado en cuanto que la Corona es hereditaria y se asegura la sucesión en la continuidad misma de la naturaleza. La Corona permanece, los monarcas cambian, pero la sucesión de unos a otros hace que la Corona esté siempre personificada en un Rey (véase art. 57).

El Rey es también árbitro y moderador del «funcionamiento regular de las instituciones...» «y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes» (art. 56, ap. 1).

Más adelante nos referiremos brevemente a las atribuciones de diversa naturaleza que el anteproyecto de Constitución otorga al Rey, pero antes quisiéramos referirnos muy brevemente a un procedimiento institucional, en cuya virtud el Rey es *inviolable e irresponsable* en el ejercicio de sus funciones: el *refrendo*.

¿Qué es el refrendo?

El refrendo —ya lo expusimos anteriormente— se corresponde perfectamente con la técnica constitucional de las monarquías constitucionales y parlamentarias. Se trata de un instrumento constitucional de limitación de las

atribuciones regias, del poder regio. El *refrendo* se materializa con la estampación de la firma del refrendario junto a la del Rey y con ello viene a manifestarse la fusión de ambas voluntades. La consecuencia capital del refrendo consiste en *desplazar la responsabilidad de los actos del Rey, Jefe del Estado español, hacia aquellas personas que lo refrendan.*

La trascendencia política del refrendo en las monarquías *parlamentarias* es mayor que las monarquías puramente *limitadas...*, y así, apoyándose en el refrendo puede, verbigracia, la Cámara de los Diputados responsabilizar al Gobierno y provocar, por ende, la crisis total o parcial del mismo. Quien refrenda un acto del Rey «assume íntegramente la responsabilidad de la legalidad y de la oportunidad» de tales actos (Sánchez Agesta). El artículo 56, apartado 3, dice: «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados por el Presidente del Gobierno... o por los ministros competentes, en su caso..., o por el Presidente del Congreso, según el tipo de actos realizados por el Rey» (art. 64, apartado 1). «Los actos del Rey carecerán de validez sin dicho refrendo» (art. 56).

A) *Adquisición, pérdida y sustitución de la Corona*

El derecho regio se despliega en tres fases: adquisición de la autoridad regia, ejercicio y pérdida de la misma.

1) *La adquisición de la autoridad regia* se basa en la sucesión, esencia de la Monarquía. La sucesión en el trono sigue el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado el varón a la hembra, y en el mismo sexo la persona de más edad a la de menos (art. 57, ap. 1). Este precepto es el mismo que el contenido en el artículo 60 de la Constitución de 1978.

«Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho —establece el párrafo 3.º del artículo 57—, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.» Este último precepto resuelve la posibilidad de una grave laguna institucional en la forma de Gobierno monárquica, problema que preocupó a la doctrina de principios de siglo y sobre la cual no nos extendemos ahora.

Dejamos para más adelante el ejercicio de la autoridad regia, por su mayor amplitud.

2) *Pérdida de la misma.*—Prescindiendo de la muerte del Monarca, que abre la sucesión, hay que referirse a la abdicación y a la renuncia.

La Constitución reenvía a una ley, párrafo 5.º, art. 57, para resolver la problemática sobre las abdicaciones, renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión. Esta ley tendrá carácter de orgánica según la modificación introducida en el debate de la Comisión constitucional.

3) *Regencia*.—La institución de la regencia está contemplada en el artículo 59, 1, que reproduce el artículo 67 de la Constitución de 1876: «Cuando el Rey fuese menor de edad, el padre o la madre del Rey, y, en su defecto, el pariente más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia, y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey. «Del mismo modo se procederá si el Rey se inhabilitara para el ejercicio de su autoridad y esa imposibilidad fuese reconocida por las Cortes. Si no hubiese ninguna persona a quien corresponda la regencia, ésta será nombrada por las Cortes y se compondrá de una, tres o cinco personas. Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad (art. 59, 2, 3 y 4). El artículo 60 repite, prácticamente, el 73 de la Constitución de 1876, cuando dispone que «será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey».

El texto constitucional precisa que el consorte del Rey o de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia (art. 58). Advirtamos que en el Anteproyecto nada se dice sobre el matrimonio del Rey.

B) *Poderes del Rey*

La Constitución configura una magistratura fuerte, es decir, dotada de importantes facultades.

Ya vimos que el Rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56, 1). Hubiera sido más correcto indicar —como dice Lucas Verdú— que «la Corona cumple esa función de integración simbólica en cuanto institución». Aquí podría aplicarse la sugestiva teoría de Smend sobre la integración del Estado, pues —siguiendo al autor germano— «cabe una integración personal en torno a la figura del Monarca».

«El Rey..., arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones...» (art. 56, 1). Es inevitable recordar el artículo 5.º de la Constitución

francesa de 1958, cuando afirma que el Presidente de la República «asegura con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado»...

Tras la aprobación del título II de la Constitución se ha evitado lo que temía, acertadamente, Lucas Verdú, es decir, que el Anteproyecto —antes de su discusión y aprobación por la Comisión— establecía una curiosa figura híbrida: el Presidente coronado o, más exactamente, un Monarca presidencialista, con todos los riesgos que implica.

La función que el borrador constitucional atribuía al Rey de «tutelar los derechos y libertades» ha sido refundida en el artículo 61.1 de la Constitución que dice que al ser proclamado el Rey ante las Cortes Generales, «prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades autónomas», cuya redacción es más acorde con la actual configuración de la Corona.

Varios autores —entre ellos Lucas Verdú y J. Santamaría— han señalado que los poderes que se asignaban al Rey en el borrador constitucional y que se reprodujeron en el Anteproyecto y en la Constitución nada tenían que ver con los que les corresponderían a una Monarquía parlamentaria. En ésta su poder es neutro, de moderación y arbitraje, y ello significa que el Rey está *por encima* y no *en medio* de los demás poderes y de los avatares de la lucha política.

Las atribuciones al Monarca de *prorrogar las Cortes, presidir los Consejos de Ministros y convocar por iniciativa propia el referéndum* no cuadran con el sistema parlamentario.

Se han modificado también otras facultades regias como acto seguido nos referiremos.

En el artículo 62 se enumeran las atribuciones que la Constitución le ha conferido al Rey.

Por economía de tiempo y por honestidad intelectual seguimos, a este respecto, en estas líneas lo escrito por el profesor Santamaría en *El País* (6-VI-1978). Dice que «la correcta caracterización de la institución monárquica en el régimen parlamentario no requiere que los poderes del Rey se reduzcan al mínimo de manera arbitraria, pues el Rey debe contar con todos aquellos poderes que son precisos para desempeñar una magistratura como la Jefatura del Estado que, en los últimos años, tiende a recuperar en todas partes una significación privilegiada. De lo que se trata es de que los poderes que se atribuyen al Monarca no sean contradictorios con la lógica parlamentaria ni con la lógica democrática como lo eran, por ejemplo, los de *prorrogar las Cortes, presidir, aun ocasionalmente, el Consejo de*

Ministros y convocar por propia iniciativa el referéndum nacional que le atribuía el primer borrador constitucional...

»Todas esas competencias espúreas han sido eliminadas en el texto aprobado por la Comisión constitucional del Congreso. Ciertamente que el Rey podrá presidir, a petición del Presidente del Gobierno, y si lo estima oportuno, las sesiones del Consejo de Ministros, pero sólo a efectos "de ser informado en los asuntos de Estado". Es verdad que para obtener esa información la Reina de Inglaterra no necesita presidir las reuniones del gabinete y es verdad también que, en principio, al menos, el Gobierno podría servirse de esa presidencia excepcional para solemnizar o amparar determinadas decisiones políticas. Lo que importa subrayar, sin embargo, es el hecho de que la presidencia regia de las sesiones del Consejo de Ministros no podrá ser utilizada ya en ningún caso para cubrir la responsabilidad política del gabinete, pues ninguna de sus decisiones podrá imputarse, ni siquiera indirectamente, a la voluntad del Monarca que tan sólo asiste a tales sesiones a efectos de ser informado.

»Tampoco la iniciativa del referéndum corresponde al Rey, que se limitará a convocarlo en los casos previstos por la Constitución, al igual que lo hace, en los mismos supuestos, el Presidente de la República italiana, y en cuanto a la posibilidad de prorrogar las Cortes, iniciativa sugerida por Alianza Popular en contra no ya sólo de la teoría y práctica democrática, sino incluso de toda la tradición constitucional española, ha desaparecido sencilla y simplemente del texto constitucional.

»La Monarquía que perfilaba así en el Anteproyecto y luego en la Constitución, coincidía plenamente con el modelo de Monarquía parlamentaria y constitucional de las democracias europeas. El hecho de que se le reconociese al Rey el derecho de sancionar las leyes no significaba que se le concedía el derecho de veto sobre las mismas, ni siquiera teóricamente, pues el artículo 1.º del documento constitucional establece con absoluta claridad el carácter democrático del Estado, atribuyendo la soberanía al pueblo, lo que si algo significa es, justamente, el reconocimiento al pueblo, y sólo a él, del poder de hacer la ley directamente o por medio de sus representantes elegidos. Tampoco contradice los principios democráticos ni los del parlamentarismo el derecho del Rey a proponer al Congreso un candidato para la Presidencia del Gobierno, un derecho condicionado, de otra parte, por la obligación regia de consultar previamente con los líderes de los grupos parlamentarios.»

A pesar de que la Comisión constitucional mejoró mucho el Anteproyecto —y lógicamente el borrador constitucional— en orden a una auténtica creación de una Monarquía parlamentaria, con la supresión de las atribuciones

regias citadas, de modo especial la referente a la prórroga de las Cortes y la posibilidad del Rey de convocar, a iniciativa propia, un referéndum a tenor de lo establecido en el artículo 85, ap. 3.º, del Anteproyecto. Esta última facultad regia era esencialmente impropia de una *Monarquía arbitral*, moderadora, es decir, *parlamentaria*, y que a alguien lo puede inducir a calificarla —basándose en la misma— de *Monarquía presidencialista* y al Rey de un *Presidente coronado*, como diría Lucas Verdú.

La convocatoria de un referéndum no constituyente en manos del Rey hubiera implicado una grave injerencia del mismo en el funcionamiento de la estructura constitucional del Estado, impropia del carácter arbitral que toda Monarquía parlamentaria debe tener. Ciertamente la Constitución ha perfeccionado —como hemos dicho— el Anteproyecto, pero hay un punto en el que no estamos muy de acuerdo, cual es el que le atribuye al Rey, en virtud del artículo 62, párrafo g) la facultad de presidir el Consejo de Ministros «cuando lo estime oportuno». El hecho de que el Rey presida un Consejo de Ministros «... cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno» nos induce a plantearnos algunas cuestiones: primera, ¿qué se entiende por oportunidad?; segunda, ¿quién decide sobre la oportunidad de la asistencia del Rey al Consejo de Ministros?; tercera, ¿y si el Rey lo estima oportuno pero el Presidente del Gobierno no se lo ha solicitado?; cuarta, ¿y si el Presidente del Gobierno ha pedido al Rey que presida el Consejo de Ministros y éste estima que no es oportuno? ¿Qué sucederá entonces? En conclusión, consideramos que en una democracia parlamentaria, arbitral, la función de gobierno corresponde exclusivamente a los representantes de las fuerzas mayoritarias, pues su ejercicio implica decisiones de carácter partidista e ideológico que el Rey no puede impulsar, ni frenar, sin entrar en conflicto con unas fuerzas políticas u otras. Además, si el Rey es políticamente irresponsable, ¿cómo se podrían pedir responsabilidades al gabinete sin poner en tela de juicio el comportamiento del Monarca?

El referéndum constitucional y la legitimación democrática de la Monarquía

Como ya dijimos al principio de este trabajo, la Monarquía del 18 de julio necesitaba de su legitimación democrática. Si bien con la abdicación del conde de Barcelona de sus derechos dinásticos en su hijo Juan Carlos (14-V-1977) éste encarna formalmente la legitimación dinástica, pero también nos interesa subrayar que mediante el referéndum de 15 de diciembre de 1976 por el que se aprobó la Ley para la Reforma Política, publicada

el 4 de enero de 1977, el pueblo español, como ya tuvimos ocasión de indicar, aprobó mayoritariamente la citada Ley y en ella se preveía la figura del Rey como una de las piezas claves de la estructura gubernamental. Por tanto, ya en esta ocasión la Monarquía fue legitimada democráticamente aunque tan sólo sujeta a la posterior ratificación democrática cuando las Cortes aprobasen la futura Constitución para España. Por eso importa subrayar el hecho de que ha sido la Constitución del dieciocho la que efectivamente ha instaurado —y por primera vez en España— la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno. En ese sentido, la Monarquía que ahora se instaura tendrá, pues, un doble significado democrático derivado, por una parte, de su aceptación por la voluntad popular, por el poder constituyente y, por otra, del reconocimiento y sanción de esa voluntad por el propio Rey.

La Monarquía quedó —al aprobarse por referéndum la Constitución (5-XII-1978)— así instaurada y convalidó la equívoca voluntad del anterior Jefe del Estado. Pero fundamentalmente vino a definir y establecer la legitimidad democrática de la Monarquía como forma de gobierno dentro de los términos perfectamente correctos, como especifica el texto constitucional.