

DE LA MONARQUÍA DEL 18 DE JULIO A LA CORONA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978¹

JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ
ACADÉMICO NUMERARIO

Un año más la Real Academia celebra el aniversario de la Constitución española vigente y quien os habla tiene el honor de tomar la palabra en este acto para festejar la vigencia de una Ley de Leyes que surgida en unos momentos especialmente difíciles de la reciente historia de España ha proporcionado el mayor periodo de estabilidad política conocido hasta la fecha en nuestro país².

De los muchos aspectos que pueden tratarse referidos a esta norma suprema paso a exponer un tema que este año me parece especialmente significativo: la posición constitucional del Rey de España y el tratamiento de la Monarquía en el texto constitucional. Para ello creo oportuno situarnos en el día 20 de noviembre de 1975³. Hace exactamente treinta y cinco años que muere el General Franco y que accede al trono de España el que había sido designado sucesor a título de Rey para cuando se cumplieran las previsiones sucesorias, forma eufemística de referirse a la muerte del Caudillo, contemplada en la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado⁴. El sucesor será proclamado Rey de España con el nombre de Juan Carlos I de Borbón y Borbón el día 22 de noviembre por el Consejo de Regencia y ante las Cortes Españolas reunidas en sesión extraordinaria y solemne para tal fin⁵.

¹ El presente texto recoge casi literalmente la conferencia pronunciada en el Real Circulo de la Amistad de Córdoba, sede provisional de la Real Academia, el día 2 de diciembre de 2010, en la conmemoración de la Constitución Española. Ha sido revisada la transcripción por el autor con el añadido de notas a pie de página para una mejor comprensión del texto.

² A título indicativo recuerdese que en toda la historia constitucional de España solo bajo el imperio de esta Constitución todos los gobiernos, salvo el último de Suárez y el único de Calvo Sotelo, han cumplido los cuatro años previstos en el texto.

³ Creo que se justifica sobradamente en el dato objetivo que el actual Rey de España es, hasta la fecha, el monarca que más años ha ocupado el trono. Exactamente 35 desde el 22 de noviembre de 1975 a diciembre de 2010.

⁴ Se trata de la Ley de 27 de julio de 1947, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Ambas normas formaban parte de las llamadas Leyes Fundamentales, especie de Constitución abierta del franquismo y las dos fueron aprobadas en Referéndum.

⁵ El Consejo de Regencia era el órgano depositario del poder en el interregno entre la muerte del anterior Jefe del Estado y la proclamación del sucesor. Lo constituían el Presidente de las Cortes, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, el prelado de mayor antigüedad como Procurador en Cortes, cargo que ostentaba D. Pedro Cantero Cuadrado, a la sazón Arzobispo de Zaragoza, y el Teniente General del Ejército del Aire D. Ramón Salas Larrazabal en su condición de militar de más graduación y antigüedad como Procurador en Cortes.

La proclamación efectuada por el Consejo de Regencia ante el pleno de las Cortes Españolas⁶ implicaba la entrada en vigor en toda su plenitud de la Ley de Sucesión que en su artículo primero declara España un Reino⁷, pendiente de que se produjera el hecho sucesorio y se abriera el periodo de la llamada “Monarquía del 18 de julio” tal como aparecía regulada en dicha Ley⁸.

A partir de este momento se abre un periodo político de gran importancia en la historia patria. Oficialmente el Rey Juan Carlos es el primer y único titular de la Monarquía del 18 de julio. Pero el monarca era consciente de la necesidad de dar paso a otra estructura política que estuviera mas en consonancia con los nuevos tiempos y con su propia y personal situación. Era asimismo consciente que solo él podía hacer posible lo que resultaba imprescindible: la “devolución de España a los españoles” en acertada expresión del filósofo Julián Marías⁹.

Y solo el joven Rey podía llevar a cabo esta difícil y arriesgada misión porque había heredado todo el poder que asumió Franco durante cuarenta años con la sola excepción del poder constituyente originario que otorgaba al anterior Jefe del Estado las llamadas Leyes de Prerrogativa¹⁰, la facultad de ostentar simultáneamente la Jefatura del Estado y la del Gobierno¹¹ y la Jefatura Nacional del Movimiento Nacional que correspondía al Presidente del Gobierno¹².

La muerte de Franco tiene lugar en un contexto socio político especial. Es el único poder personal de la historia europea¹³ que fallece en un hospital de la Seguridad Social creada bajo su Régimen, cuyas instituciones mantienen íntegramente el Poder. No hay vacío alguno de poder en España a la muerte del Caudillo. El Rey¹⁴ y el Ejército y

⁶ Esta era la denominación oficial del poder legislativo en las Leyes Fundamentales del Franquismo. Como es sabido en la Constitución vigente recibe el nombre de Cortes Generales apareciendo reguladas en el Título III de la misma.

⁷ A partir de la entrada en vigor de la misma se reconocen los títulos nobiliarios que habían sido suprimidos oficialmente por la Republica. Franco haciendo uso de su competencia como Jefe de Estado inicia la concesión de títulos a sus compañeros de armas, con la excepción de Aranda, y acaba otorgando más de cien en cuarenta años. Algunos incluso bajo la rubrica de una empresa mercantil, v.g. el condado de FENOSA (Fuerzas Eléctricas del Noroeste, S.A.) a su buen amigo y paisano Pedro Barrie de la Maza.

⁸ Bajo esta denominación solo estuvo en vigor 13 meses. Desde el 22 de noviembre de 1975 al 4 de enero de 1976 en que entra en vigor la Ley para la Reforma política.

⁹ Había sido incluido en el cupo de Senadores Reales pero desde el principio manifestó sus diferencias con el proyecto constitucional. En la votación final del mismo el 31 de octubre de 1978, se abstuvo.

¹⁰ Son las Leyes de agosto de 1938 y enero de 1939 que facultaban a Franco para dictar leyes sin necesidad de contar con las Cortes. Precisamente apoyándose en esta facultad legislativa, Franco propone a las Cortes, aunque no estaba legalmente obligado pasar por la aprobación de la Cámara, la Ley 62/ 1969 de 22 de julio en la que designa sucesor a titulo de Rey a Juan Carlos. La ley fue sometida a votación nominal, por llamamiento y en presencia de Franco, obteniendo 491 votos a favor, 19 en contra y 9 abstenciones. Los votos negativos fueron precisamente de los procuradores monárquicos que de esta forma salvaban su lealtad a Don Juan de Borbón y porque sabían que el resultado iba a ser positivo.

¹¹ Franco mantuvo en sus manos ambas instituciones hasta el mes de junio de 1973 en el que designa al Almirante Carrero Blanco como Presidente del Gobierno de España. Como es sabido el 20 de diciembre de dicho año el Almirante es asesinado por la banda terrorista ETA. Con este magnicidio se acaba con la única posibilidad de un franquismo sin Franco.

¹² Véase la Disposición Transitoria Primera, números II y III de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

¹³ Su régimen personal ha sido muy acertadamente, en mi opinión, definido como bonapartista por el profesor Campos lo que le sitúa a medio camino del totalitarismo y el corporativismo.

¹⁴ Un Consejo de Ministros Extraordinario celebrado el 21 de noviembre de 1975, con Franco de cuerpo presente, le nombra Capitán General de los Tres Ejércitos y restablece el Registro Civil de la Familia Real Española que había sido eliminado por la II Republica.

las fuerzas de seguridad son los depositarios de este poder¹⁵. Pero en el último tercio del siglo XX y en el contexto de la cultura política occidental, no basta con tener el poder. Es necesario contar con los criterios de legitimidad necesarios para ejercerlo¹⁶. Juan Carlos I no tenía ninguno de ellos el 22 de noviembre de 1975. Su poder era un poder de facto, al amparo de una legislación no democrática y como consecuencia de su designación como sucesor por el mismo Franco. Además había jurado en dos ocasiones guardar y hacer guardar los Principios Fundamentales del Movimiento¹⁷. Ello implicaba que cualquier cambio en la estructura constitucional del Franquismo podría hacerle incurrir en la acusación de perjurio, como así ocurrió en más de una ocasión, cuando pone en marcha el proceso de cambio político que se conoce con el nombre de Transición política. Era un cambio difícil técnicamente y arriesgado políticamente.

Este cambio fue posible por tres personas que lo llevaron a cabo en tres años y con tres Leyes. De ahí que no sea exagerado hablar de “un trienio fundamental” o “trienio fundacional”¹⁸. Los protagonistas fueron el Rey, Torcuato Fernández Miranda y Adolfo Suárez. El monarca fue el autentico motor del cambio como le definió el Conde de Motrico¹⁹, cuando aun no había empezado dicho cambio por los obstáculos que presentaba el llamado Bunker, es decir el reducto franquista que mantenía la intangibilidad de los Principios y creía, pienso que honradamente, en la supervivencia del franquismo sin Franco. Era evidente que esto resultaba imposible y el Rey era consciente de ello. Su habilidad política consistió en teniendo el poder heredado de Franco, estar dispuesto a desprenderse del mismo, auto limitándose. Usar el Poder para perderlo. Era la única forma de poder mantenerse en el poder y garantizar la supervivencia de la Monarquía. Ello hacía inaplazable el cambio²⁰. Con ello además salvaba su doble juramento siempre y cuando este cambio se hiciera “de la ley a la ley” es decir de la ley antigua (las Leyes Fundamentales del Franquismo) a la nueva Ley, una Constitución democrática que aceptara la monarquía como forma de Gobierno.

De ello se encarga Fernández Miranda. Un mago de la política que lleva a cabo una obra de ingeniería política excepcional. El Rey dando prueba de su autentica voluntad de cambio ha tomado como primera decisión importante de su reinado²¹, el

¹⁵ Muy interesante y políticamente trascendente al respecto el mensaje de Franco al Ejército Español, pidiendo presten al Rey la misma lealtad y obediencia que dieron a su persona.

¹⁶ El politólogo alemán Max Weber había clasificado los criterios de legitimidad del poder, es decir aquello en virtud del cual yo puedo imponer mi voluntad a otros, en tres grupos: la denominada “carismática” que radica en una persona que ha llevado a cabo empresas fundamentales para un país (esa era la que se arrogaba Franco como salvador de España y triunfador de la guerra civil) y que recibe técnicamente el nombre de legitimidad carismática, propia de los caudillos. En segundo lugar la legitimidad “tradicional” propia de la nobleza y la realeza. Se tiene el poder heredado de otros por hechos heroicos llevados a cabo por algún antepasado. En ello se apoyan las dinastías. Por ultimo la legitimidad “racional”, propia de los estados democráticos donde el poder lo posee aquel que esta legitimado por el voto mayoritario de la ciudadanía.

¹⁷ El 22 de julio de 1969 cuando fue nombrado sucesor y el 22 de noviembre al ser proclamado Rey.

¹⁸ Reiteradamente he usado esta calificación en mis trabajos y manuales, de modo especial en “Derecho y Constitución”, Dykinson, Madrid, 2003 y “Monarquía, Transición y Constitución”. Ed. Dykinson. Madrid, 2008.

¹⁹ Fue en el acto de entrega de los Premios Godó patrocinados por La Vanguardia de Barcelona a principios del año 1976.

²⁰ Piénsese que el año 1975 el único país europeo occidental no democrático era España. Primero Grecia y después Portugal habían iniciado lo que Samuel Huntington llama la tercera ola democratizadora del sur de Europa.

²¹ En otro orden hay que señalar que las dos primeras disposiciones del Rey fueron la concesión del título de Señorío de Meiras con Grandeza de España a Doña Carmen Polo, viuda de Franco y el Ducado de Franco

designar a D. Torcuato como Presidente de las Cortes Españolas, integradas por 559 Procuradores franquistas²². El cargo llevaba implícito igualmente la presidencia del Consejo del Reino²³ y el Consejo de Regencia²⁴. Me refiero a la Ley para la Reforma Política, autentica clave de arco de todo el proceso, incluida la Constitución. Una Ley de reforma para la ruptura como muy acertadamente la definió el futuro constituyente Miguel Roca²⁵.

La LRP es una obra personal de Torcuato Fernández Miranda. La entrega en mano al Presidente Suárez el día 22 de agosto de 1976 y ha sido elaborada ese fin de semana en su descanso veraniego en la sierra de Madrid. En el momento de la entrega advierte que es una ley sin padre reconocido²⁶, renunciando a la evidente paternidad de la misma, aunque de todos era sabido que solo un hombre como Fernández Miranda podía engendrar un texto de esa naturaleza e importancia²⁷.

Estamos ante una norma muy breve que además carece de Preámbulo y Disposición Derogatoria por imposición del sector mas duro del franquismo²⁸. Es el llamado Bunker. La LRP fue un documento breve pero fundamental para cambiar la historia de España. Aprobada en referéndum por exigencia de la legislación franquista, parte de su articulado fue recogido por la Constitución a la que daba paso, haciendo posible el tránsito ordenado de la ley a la ley²⁹.

con Grandeza de España a favor de Doña Carmen Franco Polo, la hija del General. Ambas con fecha de 26 de noviembre de 1975. Personalmente creo que es un gesto que le honra.

²² El Presidente Alejandro Rodríguez de Valcárcel terminaba su mandato el día 26 de noviembre de 1975. Era el hombre de confianza de Arias Navarro y del entorno del Pardo. El Rey le sustituye el 2 de diciembre de 1975 por el político asturiano que ya había ocupado el cargo de Vicepresidente primero del Gobierno en el primer y único Gobierno Carrero Blanco. El Rey le otorgó el título de Conde de Rodríguez de Valcárcel.

²³ El único órgano legitimado para la presentación de una terna al Jefe del Estado, de la que este debía elegir al Presidente del Gobierno.

²⁴ Integrado por el Presidente de las Cortes, el prelado de mayor jerarquía y antigüedad que fuera Consejero del Reino y el Capitán General o en su efecto el Teniente General en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire. La función del Consejo es asumir la Jefatura del Estado cuando estuviera vacante.

²⁵ Para otros autores se trata de una "ley puente" (caso de Torres del Moral) o "ley de transacción para la transición (caso Cavero Lataillade).

²⁶ De ahí el apelativo de "Ley expósita" con el que también fue conocida.

²⁷ El texto asumido como no podía ser menos por Suárez es defendido ante las Cortes de Franco por dos hombres del Régimen, pero ambos en la línea de los reformistas del franquismo. Miguel Primo de Rivera, el sobrino del Fundador que debía convencer a los falangistas, siempre reacios a la Monarquía y a la persona de Don Juan Carlos, y Fernando Suárez González, antiguo Vicepresidente 3º del Gobierno con Carrero y Ministro de Trabajo. Ambos llevaron a cabo una importantísima labor que junto a la acción de los restantes miembros del Gobierno, lograron lo que a primera vista parecía imposible: que los franquistas aprobaran la norma que acababa con el franquismo y abría las puertas a la democratización de España. Costó trabajo hasta el punto que, en opinión de Martín Villa, solo les faltó acostarse con ellos para conseguir su voto afirmativo. Era el suicidio institucional de un régimen que había durado 40 años.

²⁸ Consta de 5 artículos en 4 de los cuales se habla del Rey. Esta norma al igual que el resto de las Leyes Fundamentales del Franquismo serían derogadas por la Constitución vigente. (Disp. Derog. 1).

²⁹ El referéndum contó con una levada participación (el 77%). El 94% la votó afirmativamente y solo el 2% en negativo. El dato es importante porque la izquierda había pedido el voto negativo y los hechos demostraron que la ciudadanía no le siguió. El Gobierno se afianza en su posición y sabe que tiene mas fuerza que la oposición. Para premiar la participación positiva de los franquistas se tomaron una serie de medidas de índole económica para los que abandonarían su escaño y a otros se les aseguro que obtendrían acta de diputado en las nuevas Cámaras surgidas al amparo de las elecciones del 15 de junio, convocadas al amparo de esta Ley. Fueron 77 los que sin solución de continuidad pasan de Procuradores de Franco a Parlamentarios de la naciente Democracia española.

Para poner en marcha esta Ley que había de acabar con el franquismo se necesitaba un hombre que conociera por dentro las entrañas del régimen y estuviera dispuesto a consumir esta operación. No podía ser Arias Navarro y había fracasado la llamada “Operación Lolita”³⁰. Había que forzar la salida de Carlos Arias y poner en marcha el mecanismo de la elección de sucesor³¹. Aquí se pone en juego la extraordinaria habilidad de Fernández Miranda para encauzar las votaciones en el Consejo del Reino. Tras una serie de deliberaciones se alcanza la terna definitiva en la que esta incluido Adolfo Suárez, encargado de llevar a cabo la demolición del franquismo³².

El tercer hombre en cuestión era un abogado y funcionario del Régimen que había sido apadrinado por Herrero Tejedor³³. Hombre hábil con fama de “encantador de personas” nadie puede negarle su audacia para poner punto final a cuarenta años de historia. Fue el único que se atrevió a liquidar el franquismo. Fraga y Arias habían expuesto sus respectivos programas que no pasaban de una reforma que en gran parte recordaba la expresión lampedusiana de cambiar algo las cosas para que todo siga igual. Suárez dio un golpe de mano y modificó las bases del sistema. Esa era su misión y la cumplió a la perfección³⁴. Pero una vez cumplida decide seguir en el poder y para ello encabeza la lista de la UCD en las elecciones del 15 de junio de 1977³⁵. Además se toma en serio la llamada operación reformista que en sí misma llevaba implícita una gran dosis de amnesia histórica³⁶. Su llegada a la Presidencia del Gobierno significa el relevo generacional más importante de la vida política española. La llamada Generación del Príncipe anula a las anteriores. Todos sus miembros tienen alrededor de cuarenta años.

Suárez pone en marcha un ambicioso plan en parte acuciado por las demandas

³⁰ Consistía en colocar en la Presidencia del Gobierno a José María López de Letona, ex ministro y hombre respetado en el territorio del régimen y que asimismo gozaba de la confianza del Rey. Pero ello exigía la dimisión de Arias que en principio no estaba dispuesto.

³¹ La dimisión tiene lugar en el mes de junio de 1976 en el Palacio de Oriente cuando es llamado por el Rey tras el acto de presentación de cartas credenciales. Arias dimite y el Rey le otorga con fecha 2 de julio el marquesado de Arias Navarro con Grandeza de España.

³² La terna estaba integrada por Federico Silva Muñoz (16 votos), Gregorio López Bravo (15) y Adolfo Suárez (13). Los dos primeros representaban importantes grupos financieros y religiosos. Silva la ACNP y López Bravo el Opus Dei. Suárez era el nombre más flojo e la terna. Torcuato afirmó ante la prensa que le había dado al Rey lo que el Rey le había pedido. Con este título su hija Pilar y su sobrino Alfonso publicaron quince años después de su muerte sus Memorias, que causaron gran impacto. Suárez se definía como “un chusquero de la política” y sin embargo fue el único que se atrevió a desmontar el régimen en el que se había forjado políticamente. Al ser elegido por el Rey suscitó fuertes críticas en amplios sectores del país. Pocos confiaban en este joven frente a los pesos pesados de la política española del momento. Destaca por su dureza la crítica aparecida en el diario El País bajo el título “Que error, que inmenso error.”, firmado por Ricardo de la Cierva, quien poco después sería Ministro de Cultura en un Gobierno Suárez. “Cosas veredes, Sancho”. Se puede añadir nihil novum sub sole.

³³ Cuando es nombrado Ministro Secretario General del Movimiento nombra a Suárez Vicesecretario General. Herrero le había nombrado secretario particular cuando ocupaba el cargo de Gobernador Civil de Segovia.

³⁴ Su dimisión en enero del 1981, un mes antes del golpe de estado, ha dado lugar a múltiples interpretaciones. Una muy extendida guarda relación con el deseo de Suárez de permanecer en el poder después de la convocatoria electoral de 1977 y 1979, con la opinión en contrario de fuertes grupos de presión económicos, religiosos e incluso militares.

³⁵ La UCD era un conglomerado de fuerzas políticas de distinto signo, unidas exclusivamente por su deseo de conseguir el poder. Surgido para las elecciones de 1977, desaparece prácticamente en las del 28 de octubre de 1982. Se dio el caso anómalo que el propio presidente del Gobierno que las había convocado y que iba de número dos por Madrid no obtuvo escaño.

³⁶ Molina Foix habla del “consenso del olvido”.

externas e internas y en parte por propio convencimiento³⁷. El Rey pide al Gobierno Suárez que actúe rápidamente y sin miedo en pro de la democratización³⁸. El joven presidente es consciente que la revalida de su credibilidad esta en la legalización del PCE acto que tiene lugar el sábado santo de 1977³⁹. Es el famoso “Sábado Santo Rojo” parafraseando el título del conocido libro de Bardavio.

Tras las elecciones se pone en marcha la elaboración de una Constitución que marque los nuevos marcos de la convivencia política. El Rey sabe de la necesidad e importancia del momento histórico que vive. Ya ha dado algunos pasos decisivos⁴⁰. Por primera vez un poder legislativo bicameral se dispone a elaborar una Constitución, algo inédito en el mundo constitucional⁴¹. A señalar también que, como en otras ocasiones, el intento de restauración democrática en España viene en medio de una fuerte crisis económica, lo que añadía un plus de dificultad al mismo⁴².

Uno de los temas fundamentales en todo proyecto constitucional es el relativo a la tradicionalmente llamada forma de gobierno, es decir la elección entre la monarquía y la República⁴³. En España esta cuestión se resuelve en el párrafo tercero del artículo

³⁷ El 30-VII-76 se dicta una amnistía que amplía el indulto regio del 30-XI-75. El 9-XII-77 sale de la cárcel el ultimo preso vasco, y se deroga el decreto sobre “Provincias traidoras” El 20-XII-76 anuncia la cooficialidad del catalán.

³⁸ Palabras de saludo del Monarca al recién estrenado Gobierno Suárez el 9 de julio de 1976.

³⁹ Fue posible desde el punto de vista legal por el informe favorable emitido por el Fiscal General Don Eleuterio González Zapatero frente a la postura contraria de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, presidida por D. Adolfo de Miguel. La Sala pide al Gobierno que solo puede legalizar el PCE si se modifica el Código Penal. La situación llegó a ser muy tensa. El día 2 de marzo de 1977 ha tenido lugar en Madrid una cumbre eurocomunista a la que asisten los líderes Berlinguer y Marchais presidido por Carrillo, quien ya esta en libertad, aunque el PCE sigue sin legalizar.

⁴⁰ El 15 de junio de 1976 renuncia al derecho de presentación de obispos, el sueño dorado de Pablo VI que lo había pedido reiteradamente a Franco sin conseguirlo. Juan Carlos es consciente que necesita el respaldo del Vaticano para la profunda reforma que quiere iniciar. Los dos ejes fundamentales de su política exterior repiten la seguida por Franco. Santa Sede y USA. Ante el Congreso de los Estados Unidos, destino de su primer viaje al extranjero, Juan Carlos ha anunciado su deseo en pro de la democratización española. En cuanto al interior inicia sus viajes con la visita a Cataluña, done ya habla en catalán en este primer viaje oficial.

⁴¹ Las nuevas Cortes surgidas tras el 15 de junio van a estar presididas por Hernández Gil nombrado por el Rey tal como dispone la LRP. Torcuato Fernández Miranda el último presidente de las Cortes Franquistas, también nombrado por el Rey, presenta su dimisión el 15 de junio, el mismo día de las elecciones. El Rey le incluye en la lista de Senadores Reales, aunque curiosamente el hombre que ha hecho posible esta revolución política incruenta no solo no vota la constitución sino que ni siquiera se presenta en el Senado el día 31 de octubre de 1978 para la votación final. El Rey el 31 de mayo de 1977 le ha otorgado el titulo de Duque con Grandeza de España y también el Toison de Oro, permitiéndole además que pueda incluir en su escudo nobiliario la flor de lis privativa de los borbones españoles y franceses. Torcuato se incorpora como abogado al despacho de Rafael Ruiz Gallardon y más tarde marcha a Londres donde muere el 1980. Las últimas Cortes del Franquismo se disuelven el día 30 de junio de 1977.

⁴² La inflación llevo a ser del 44% el año 1977. Fuentes Quintana advierte que sin salud económica es imposible la restauración democrática. Se ponen en marcha los llamados Pactos de la Moncloa, autentica Constitución económica en cuya aprobación jugó un papel decisivo Santiago Carrillo convenciendo a las organizaciones sindicales de la necesidad de su aceptación. El mismo día que se firmaban los Pactos- 27 de octubre de 1977- Carrillo- la bestia negra de la derecha española- era presentado en el elitista Club Siglo XXI por el líder de la derecha española, Manuel Fraga.. Carrillo fue invitado a dar conferencias en las universidades norteamericanas de Yale, Sttanford y Harward, algo insólito tratándose de un líder comunista. El Vicepresidente Fuentes Quintana sale del Gobierno en la remodelación del 25 de febrero de 1978, siendo sustituido por Fernando Abril Martorell.

⁴³ Facilitaba las cosas la actitud del Presidente de la Republica en el exilio Don José Maldonado quien el 21 de junio de 1977 anuncia el fin de la misma y disuelve el Gobierno de Fernando Valera. Maldonado

primero bajo la fórmula de incluirla como la “forma política del estado español es la monarquía parlamentaria”. De esta manera los constituyentes intentan conciliar el régimen monárquico y el sistema democrático⁴⁴.

El debate, en el fondo, implicaba un doble planteamiento. Por un lado aceptar la monarquía como “forma política del Estado”, pero también acabar con el modelo monárquico incluido en la Ley de Sucesión y daba paso a una monarquía parlamentaria y democrática, que había impuesto el General Franco en las Leyes Fundamentales, concretamente en la de Sucesión del año 1947⁴⁵.

Configurada ya la Monarquía como la forma política del Estado en el mencionado párrafo tercero del Art. primero había que desarrollarla en un Título específico. Los constituyentes lo hicieron en el Título II de la CE, anteponiéndolo al resto de los demás Títulos de la misma⁴⁶. Este Título II trata de la Corona. La denominación es muy significativa. Supone el intento de objetivar y racionalizar el poder, superando el subjetivismo que el término Monarquía pueda sugerir. La Corona es ya una Institución del Estado. Y su titular un servidor más del mismo.

A lo largo de nueve artículos se expone lo concerniente a la Institución y sus

regresa a España el 22 de noviembre de 1977, curiosamente a los dos años de la muerte de Franco.

⁴⁴ Téngase en cuenta que en esta constitución todos los poderes son constituidos, también la Corona. No está de más subrayar que la única realidad preconstitucional es España. De ahí que la primera palabra de la primera línea del primer párrafo del primer artículo sea precisamente España. A partir de aquí, el resto de los poderes e instituciones que aparecen en el texto son constituidos. Por lo que respecta a la Corona, se planteó en algunos sectores la conveniencia de un referéndum previo sobre la forma de gobierno, al estilo del celebrado en Italia y que marcó el paso a los Constituyentes italianos de 1947. Allí ganó la República sobre la Monarquía solo por medio millón de votos. Aquí se rechaza este sistema por dos razones. En primer lugar el Rey Juan Carlos ha sido ya reconocido como tal en el referéndum de la LRP. En segundo lugar las fuerzas republicanas presentes en el hemiciclo son conscientes de su escasa fuerza política para provocar un cambio que haga posible la III República. El debate sobre la forma de gobierno tuvo lugar el 11 de mayo de 1977. En el fue decisoria la intervención de Santiago Carrillo en el debate del párrafo tercero del artículo primero. El líder comunista identifica Monarquía- Democracia y afirma: “Reivindicar hoy la República, supone no obtener la República y perder la democracia”. A su vez el PSOE presenta un voto particular por boca de Gómez Llorente defendiendo la República como forma de gobierno. Era una cuestión de cara a sus electores y puramente testimonial. Sometido a votación el Art. 1º-3 fue aprobado por 23 votos a favor y 13 abstenciones. La instauración de la Monarquía en España no obtuvo ningún voto negativo en la Comisión Constitucional. Todos entienden que reconocer la Monarquía era el peaje obligado para el restablecimiento de la democracia.

⁴⁵ La monarquía del 18 de julio estaba inspirada curiosamente por los hombres de Acción Española. Es decir Maeztu, Pradera, Peman, Vegas, Quintanar, Pemartin, Eliseda etc. Todos ellos albergaban la esperanza que una vez derribada la República, Franco restauraría la monarquía. El argumento era de una lógica aplastante para los monárquicos. Si la República acaba con la monarquía, el fin de la República da paso a la Restauración. Era mutatis mutandis el mismo argumento del Cardenal Segura para recuperar la diócesis primada de Toledo. Unos y otros se equivocaron. Los monárquicos hicieron todo lo posible por la elección de Franco, considerado el más monárquico de los generales sublevados. Cabanellas y Queipo eran abiertamente republicanos y Mola se había transformado en un enemigo para los monárquicos al ordenar poner en la frontera al Infante Don Juan, quien por Dancharinea había entrado en España con la intención de presentarse como voluntario en Burgos con el seudónimo de “Juan López”. Mola ordena su detención en el parador de Aranda de Duero y es expulsado del país. Kindelán y los coroneles de Estado Mayor, incluidos en la Junta de Defensa Nacional, Federico Montaner y Francisco Moreno Calderón van a mover los hilos para la segura elección de Franco.

⁴⁶ Es de destacar que esta prioridad en la ubicación supone que, salvo el Título Preliminar y el I que expone los derechos y deberes fundamentales de los españoles, la Corona se antepone al resto de los poderes del Estado. En este sentido el legislativo, órgano donde se reside la soberanía nacional aparece en el Título III, el Gobierno en el IV, el Judicial (único que aparece bajo el rotulo de Poder) en el VI y el Tribunal Constitucional en el IX.

integrantes⁴⁷. El primero de estos artículos establece lo que podríamos llamar la función constitucional del Rey. Es Jefe del Estado, símbolo de la unidad y permanencia y titular de la más alta representación del Estado⁴⁸. Resume lo que Rudolf Smend, referido a la Constitución, llamaba “función integradora” lo que es muy destacable en un Estado Compuesto como es el de las autonomías, contemplado en el Art. 2º de la CE. El Rey representa la unidad estatal frente al pluralismo territorial. Pero también es el árbitro supremo de la vida social y política. Arbitra y modera el funcionamiento de las Instituciones, en el sentido previsto por Benjamín Constant como “poder moderador” o “poder armónico”. Este poder es más de “auctoritas” que de “potestas” a diferencia de lo que puede suceder en el constitucionalismo británico, donde la Corona mantiene el fondo residual de poder que allí recibe el nombre de “prerrogativa”⁴⁹. En principio si parece aplicable la llamada constitucionalmente “función de Consejo, que el gran Bagehot resumía en el derecho a “ser consultado, a estimular y advertir”, consecuencia lógica de que, al menos en teoría, el Rey es el hombre mejor informado del país. En su condición de jefe de estado asume la máxima representación del mismo tanto a nivel interno como externo.

Su título es el de Rey de España. Pero puede utilizar cualquiera de los que pertenecen por razones históricas a la Corona⁵⁰. En este caso hay que diferenciar el llamado “título corto”, es decir Rey de España, del “título largo” que supone la suma de los diversos títulos que la monarquía española iba sumando a medida que se va configurando el país⁵¹. El párrafo tercero de este artículo 56 declara la inviolabilidad del Rey. Así como su irresponsabilidad. Llama la atención que la inviolabilidad solo afecte literalmente a la persona del rey, aunque se supone que comprende también la figura de la Reina y al menos el Príncipe Heredero⁵². En cuanto a la irresponsabilidad es lógica ya que solo se pueden pedir responsabilidades a las personas dotadas de poder y el Rey de España carece por completo de cualquier facultad, como tendré ocasión de demostrar mas adelante. Precisamente para salvar esa irresponsabilidad real es por lo que se estableció en el régimen parlamentario uno de los mayores aciertos técnicos del constitucionalismo. Me refiero al instituto jurídico del Refrendo ministerial, en cuya virtud los actos de un personaje constitucionalmente irresponsable son asumidos por la persona que obligatoriamente y para casi todos sus actos, debe estampar su firma junto a la del Monarca⁵³.

⁴⁷ Abarca del Art. 56 al 65 inclusive.

⁴⁸ Art. 56.1.

⁴⁹ Así lo reconoce el gran Bagehot en su obra ya clásica sobre “La Constitución Inglesa”. Conviene señalar que aunque el poder subsiste, no se ha hecho uso del mismo desde el año 1714 cuando la Reina Ana aprueba la Ley de la Milicia Escocesa. La diferencia respecto a España es que allí no se hace uso de esta facultad desde esa fecha, pero no ha decaído. En cambio en España esta potestad no viene reconocida al Rey. allí no se hace uso desde tiempo inmemorial y aquí no se puede hacer bajo ningún concepto.

⁵⁰ Art. 56.2 CE.

⁵¹ Sirva de ejemplo el titulo de Rey de Córdoba que unido a muchos otros, tanto de territorios españoles como extranjeros, forman parte de la denominación oficial del titular de la Monarquía española.

⁵² No esta de más señalar que hay que distinguir entre Familia Real y Familia del Rey. La primera está constituida por las personas que tienen o pueden tener responsabilidades sucesorias. Las segundas la integran personas vinculadas biológicamente a la persona del Rey, pero ajenos a cualquier responsabilidad constitucional.

⁵³ En España todos los actos del rey tienen que ir acompañados de refrendo a tenor de lo establecido en el artículo 64 CE, salvo dos: la libre distribución de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado para el mantenimiento de su Familia y Casa, así como la posibilidad de nombrar y relevar libremente

El orden sucesorio de la monarquía española viene recogido en el Art. 57.1 de la CE. Corona hereditaria en los sucesores de Juan Carlos I de Borbón⁵⁴, añadiendo su condición de legítimo heredero de la dinastía histórica⁵⁵. El orden sucesorio es el tradicional español⁵⁶. Sobre este tema se ha levantado una gran expectación especialmente tras el matrimonio del Príncipe de Asturias⁵⁷. Algún autor ha señalado, en mi opinión erróneamente, la posible vulneración del artículo 14 CE, por la preferencia del varón saltándose el orden de primogenitura⁵⁸.

Este mismo artículo 57 reconoce la institución del Príncipe de Asturias, título del heredero de la Corona⁵⁹. Es de destacar el párrafo 3º de este artículo que faculta a las Cortes Generales a designar la persona llamada a ocupar el trono de España si se hubieran extinguido todas las líneas sucesorias. Con ello se abre el paso a una nueva dinastía⁶⁰ y se cierra constitucionalmente el paso hacia la República.

En España no existe la figura del rey Consorte, sustituida por la del consorte de la Reina⁶¹. En cambio la esposa del Rey si tiene el título de Reina⁶². Habría que señalar los requisitos y supuestos para la tutoría del Rey menor y los posibles casos de inhabilitación regia⁶³. No hay tiempo y prefiero pasar al análisis del artículo 62 CE para, muy brevemente, señalar los llamados “poderes del Rey” que no son otra cosa que obligaciones reales que forman parte de los llamados constitucionalmente “actos debidos” cuyo incumplimiento podría dar lugar a la inhabilitación real⁶⁴.

El artículo 62 enumera las diez facultades que corresponden al Rey de España. Como he señalado se trata de actos debidos, es decir no son poderes regios sino facultades de cumplimiento obligatorio por parte del Rey, hasta el punto que de no cumplirlas estaría incurriendo en el supuesto de inhabilitación. No debemos olvidar que estamos ante una monarquía parlamentaria y democrática en la que en la famosa expresión de Thiers “el rey reina pero no gobierna”.

a los miembros de su Casa. Únicas excepciones que vienen recogidas en el Art. 65. 1 y 2 CE. En cuanto a los refrendantes serán el Presidente del Gobierno y en su caso los Ministros competentes, salvo el supuesto de propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el Art. . 99.5 CE en el que el refrendante será el Presidente de las Cortes Generales al estar vacante la Presidencia del Gobierno, tal y como dispone el Art. 64.1 CE.

⁵⁴ Es el único nombre propio, además de España, que aparece en el texto constitucional.

⁵⁵ Legitimidad tradicional que recibe de su padre, el Conde de Barcelona a su vez el legítimo heredero de Alfonso XIII, el día 14 de mayo de 1977.

⁵⁶ Recogido en la Ley 2ª, del Título XV de la Partida II del Rey Alfonso el Sabio.

⁵⁷ Conviene señalar que en la actual legislación española no esta en vigor la Real Pragmática de Matrimonio Desiguales de Carlos III que prohibía estos enlaces, estableciendo la prohibición demorganatismo y descartando de la sucesión al trono al que incumpliera esta norma. Ello explica la eliminación de Alfonso y Jaime de Borbón y Battemberg del orden sucesorio español, recayendo sus derechos en Don Juan que había contraído matrimonio con la hija del Infante Don Carlos de Borbón. Madre a su vez del actual monarca.

⁵⁸ Este artículo prohíbe cualquier discriminación entre los españoles incluida la derivada del sexo.

⁵⁹ Como es sabido también ostenta el Principado de Gerona y Viana, así como los señoríos de Cervera, Balaguer y Montblanc. En 1977 Don Felipe de Borbón y Grecia aportó el simbólico “tributo de las mantillas” y recibió la Cruz de la Victoria al ser investido como heredero.

⁶⁰ Como sucedió en 1869.

⁶¹ Tendrá el título de Príncipe y tratamiento de Alteza Real.

⁶² Ambos están equiparados en la posibilidad de ejercer la Regencia a tenor de lo dispuesto en el Art. 58 CE.

⁶³ La Regencia y la inhabilitación vienen recogidas en el Art. 59 CE. La tutoría en el 60 CE.

⁶⁴ En este caso entraría en juego la Regencia, pero siempre actuando en nombre del Rey. A destacar que el Rey de España nunca deja de serlo salvo los casos de muerte o abdicación.

La primera de estas facultades es sancionar y promulgar las leyes⁶⁵. Es decir las normas aprobadas por el Parlamento y sobre las que el Rey no tiene la facultad de veto por lo que no puede negarse a su firma⁶⁶. Pero además el Rey de España tiene que sancionar las Leyes en el plazo improrrogable de quince días, ordenando además su inmediata publicación⁶⁷.

El Rey tiene que convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones⁶⁸. La convocatoria de cortes es competencia exclusiva del Presidente del Gobierno a tenor de lo establecido en el Art. 115 CE, salvo el supuesto de convocatoria automática del Art. 68 CE. 4 y 6 para el Congreso de los Diputados. En cuanto a la disolución depende también del uso de la misma que haga el Presidente del Gobierno bajo su exclusiva responsabilidad, quedando para el Rey el mandato de decretar esta disolución. Hay dos supuestos constitucionales de disolución automática de ambas Cámaras, en los que no interviene el Presidente del Gobierno y en los que el Rey decretará constitucionalmente la disolución. Son los casos del Art. 99. 5 y 168.1⁶⁹.

Le corresponde al Rey convocar referéndum⁷⁰. Efectivamente tiene que convocarlo pero el único que puede tomar la iniciativa es el Presidente del Gobierno siempre que a su vez cuente con la autorización expresa del Congreso de los Diputados⁷¹.

También es competencia regia proponer candidato a la Presidencia del Gobierno⁷², pero es el Congreso de los Diputados quien lo elige⁷³. También tendrá lugar la propuesta regia, no la elección, en el supuesto de que el Congreso niegue su confianza al Gobierno⁷⁴.

El Rey nombra y separa a los Ministros del Gobierno⁷⁵, que previamente ha designado el Presidente, de acuerdo con lo establecido en la Constitución⁷⁶.

También esta obligado a expedir los decretos que acuerde el Consejo de Ministros, conferir empleos civiles y militares y conceder honores⁷⁷.

El Rey tiene el derecho a estar informado de los asuntos de estado y a tal efecto suele haber una reunión semanal con el Presidente del Gobierno. Hasta la fecha suele celebrarse los martes⁷⁸, aunque la fecha es variable. Puede también presidir el Consejo de Ministros si lo estima oportuno y lo pide el Presidente.

El mando supremo de las FF.AA. fue uno de los temas mas discutidos en el debate de

⁶⁵ Art. 62. a) CE.

⁶⁶ Curiosamente este derecho e veto si lo tienen los Presidentes de las Republicas de Francia, Italia, Portugal y Grecia. Muy matizado en el caso del Presidente de los Estados Unidos que puede hacer uso de un veto suspensivo llamado en terminología norteamericana el "pocket veto" y cada día mas en desuso.

⁶⁷ Art. 91 CE.

⁶⁸ Art. 62.b) CE.

⁶⁹ El 99.5 se aplicara cuando transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, el Congreso no hubiere elegido Presidente del Gobierno. Se disolverán ambas Cámaras, aunque paradójicamente el Senado no haya intervenido para nada. En cuanto al 168.1 es para el supuesto de la llamara reforma supe- rigida de la Constitución.

⁷⁰ Art. 62.c) CE.

⁷¹ Art. 92.2 CE.

⁷² Art. 62.d) CE.

⁷³ En el caso de que se celebre una moción de censura, el Rey ya no juega ningún papel. Tendrá que nombrar al candidato que directamente haya elegido el Congreso al amparo del Art. 113 CE.

⁷⁴ Art. 114.1 CE.

⁷⁵ Art. 62.e) CE.

⁷⁶ Art. 100 CE.

⁷⁷ Art. 62.f) CE.

⁷⁸ Art. 62.g) CE.

este artículo⁷⁹. En realidad con el transcurso el tiempo ha quedado vacío de contenido. Hoy es el Gobierno el que dirige la política militar y de defensa y la administración militar a tenor de lo establecido en el Art. 97.

Ejerce el derecho de gracia⁸⁰ con arreglo a lo dispuesto en las leyes⁸¹ teniendo prohibido autorizar indultos generales. Finalmente se ha introducido por primera vez en nuestra historia constitucional una facultad regia consistente en otorgarle al Rey el alto patronazgo de las Reales Academias⁸². En realidad es una cuestión más semántica que efectiva y no añade ningún poder concreto a las escasas competencias reales⁸³.

Fuera del Art. 62 que hemos analizado aparece otra facultad, también obligada y debida, que pone en manos del Rey el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente⁸⁴, aunque la política exterior es competencia del Gobierno. Asimismo la firma de la paz y la guerra corresponde al Rey, aunque la decisión es competencia de las Cortes Generales⁸⁵. Facultad regia es el tradicionalmente llamado "ius legationis". Es decir acreditar, no nombrar, embajadores de España en el exterior y aceptar los representantes extranjeros en España⁸⁶. El nombramiento de nuestros representantes diplomáticos es competencia del Gobierno a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. A su vez corresponde al gobierno de España conceder o negar el placet a los representantes nombrados por sus respectivos gobiernos.

De todo lo expuesto se deduce que de acuerdo con la doctrina parlamentaria el papel del Rey de España es puramente representativo. Pero no debe deducirse de ello que carezca de importancia. El protagonismo de Don Juan Carlos, que en estas fechas cumple treinta y cinco años en el trono, ha sido fundamental para el establecimiento de la democracia y su papel moderador y conciliador al frente del Estado resulta decisivo para el correcto funcionamiento de las Instituciones. El Rey fue pieza fundamental en ese necesario consenso para hacer posible la Constitución y mejorar la convivencia entre los españoles⁸⁷. Apostó firme y abiertamente por la democracia y acertó plenamente en su planteamiento.

Con relativa frecuencia aparece como una serpiente de verano la necesidad de una reforma constitucional sobre la Monarquía⁸⁸. Personalmente creo que de las varias cuestiones susceptibles de reforma, el orden sucesorio de la Corona no es precisamente el más urgente⁸⁹. Si lo es en cambio, en mi opinión, la reforma del Senado si de verdad

⁷⁹ Art. 62. h) CE.

⁸⁰ Art. 62. i) CE.

⁸¹ Véase Ley 1/1988 de 14 de enero.

⁸² Art. 62.j) CE.

⁸³ Fue una novedad introducida por el arquitecto Chueca Goitia, Senador por Toledo en las Constituyentes y su inclusión en un texto constitucional por primera vez ha sido muy criticado por la doctrina.

⁸⁴ Art. 63.2 CE.

⁸⁵ Art. 63.3 CE.

⁸⁶ Art. 63.1 CE.

⁸⁷ El consenso ha sido uno de los temas más debatidos y discutidos de la transición española. Abundan los trabajos sobre el mismo y sus consecuencias. El último el discurso de ingreso de Oscar Alzaga en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas que tuvo lugar el 16 de marzo de 2010 con el significativo título de "El Consenso (Del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales). Le contestó en nombre de la Corporación Landelino Lavilla.

⁸⁸ El Consejo de Estado a petición del Gobierno en solicitud formulada mediante acuerdo del Consejo de Ministros del 4 de marzo del 2005, elaboró, con fecha 16 de febrero de 2006, un detallado Informe sobre la Reforma Constitucional, en el que se incluía la revisión del orden sucesorio y consiguiente modificación del Art.57.1.

⁸⁹ Lógicamente, y dada su ubicación, habría de ponerse en marcha el Artículo 168 CE.

queremos profundizar en el Estado de las Autonomías y evitar las disfuncionalidades que aparecen sobre el mismo. Pero estoy firmemente convencido que la mas urgente y necesaria reforma no es precisamente de materia constitucional. Me refiero a la modificación del sistema electoral que con el requisito de listas cerradas y bloqueadas ha hecho de los partidos políticos unos auténticos centros de poder, además financiado mayoritariamente con nuestros impuesto⁹⁰ y que hace de ellos los auténticos depositarios del poder, al ser, dado el sistema electoral, los creadores de clase política. Si queremos profundizar en la democracia y superar los déficits representativos inherentes al sistema, hay que modificar urgentemente la Ley Orgánica 5/ 85 de 19 de junio del Régimen Electoral General. Para ello bastaría que los dos grandes partidos PSOE y PP lo decidieran, porque solo de ellos depende. No habría que tocar la Constitución para nada. Se trata de modificar la LO correspondiente sometida a la reserva material y formal del Art. 81, y seria muy fácil. Sin embargo esta modificación de la Ley Electoral, tan precisa, no es viable porque a los dos grandes partidos no les interesa, ya que sus dirigentes perderían cuotas de poder. La consecuencia de esta negativa, en la que ambos partidos están de acuerdo, significa seguir empobreciendo la democracia española y mantener una clase política que no siempre esta a la altura de la ciudadanía⁹¹.

⁹⁰ A través de la Ley de Financiación (Ley Orgánica 3/1987 de 2 de julio) reciben importantes cantidades de dinero, lo que les transforma en poderosas maquinas que además pretenden monopolizar la representación política. Si tuvieran que vivir de las cuotas de sus militantes no podrían ni pagar la luz de sus sedes.

⁹¹ Es ya un lugar común y reiterativo que en las encuestas del CIS aparece siempre la clase política muy mal calificada