

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL
Catedrático de Derecho Constitucional
UNED

LA MONARQUÍA
PARLAMENTARIA
EN LA
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
DE 1978



LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Óscar Alzaga Villaamil

EL que tiene que dar gracias soy yo, en términos breves pero en términos sinceros en primer lugar por esta presentación tan elogiosa y como pasa con todas las presentaciones elogiosas lo único que pecan es de exageradas y luego pecan de otra cosa y es que recuerdan a uno el pelo blanco que lleva y cuando se hacen estas visiones retrospectivas siempre hay algo de dureza, como no hay nada más antipático que el registro civil porque no hay manera de modificarlo y le recuerda a uno con exactitud fecha de nacimiento y avatares de la vida, pero yo tengo que agradecer sinceramente y sin bromas el que se me haya invitado por la RSEAP a compartir durante algunos minutos una reflexión en voz alta con todos ustedes, es para mí un honor máximo cuando en este nuestro país, en España, instituciones surgidas de forma natural de la sociedad, de eso que damos en llamar más o menos cursivamente la sociedad civil hay muchas menos de la que se piensa, por lo general, al final te acaban invitando de instituciones que están todas ellas colgadas del presupuesto del Estado de las CC.AA.: de Ayuntamientos, estas instituciones que tienen trayectoria y profundas raíces y una dilatada vida, pues yo creo que son muy pocos y merecen el respecto y la atención por parte de todos y por supuesto por mi parte.

Pues bien, cuando recibí la invitación consideré que lo menos comprometido de lo que podía hablar ante ustedes en este trance, en una entidad que se denomina la RSEAP, no era tanto sobre cómo está el patio del país, ni siquiera sobre la situación económica que todo el mundo parece coincidir que atraviesa por buenos momentos, sino por la corona que preside o encabeza esta sociedad que se denomina la RSEAP y no les quiero a ustedes engañar pero tan presto vi el rótulo dije vamos a hablar de la Corona que será materia que resultará menos comprometida y donde los patinazos que daremos dada nuestra proclividad humana a darlos como todo el mundo, pues probablemente serán más mesurados.

Bien, así es que hecha esta introducción de agradecimiento y de excusa por haber buscado un tema regio y coronado, creo que es obligado adentrarse en él ¿verdad? Yo no veo que les vaya a descubrir a ustedes ningún Mediterráneo

sobre la Monarquía parlamentaria española pero quizás podamos poner en orden algunas ideas sobre la materia que no siempre me parece a mí están en el ambiente tratados con la necesaria claridad. Yo creo que la Monarquía que hoy tenemos, que consagra nuestro texto constitucional en España, como para tantas veces con muy diversas instituciones políticas, es esencialmente fruto del plagio. En general las instituciones políticas son hijas de grandes procesos de mimesis, y en lo que concierne al tema de esa forma de gobierno que damos en llamar la monarquía, pues realmente lo que sucede en España en la hora de la transición es que el único modelo que era posible seguir por parte de los constituyentes era, valga la redundancia, sólo uno, a saber, el de las Monarquías parlamentarias europeas. Porque Monarquías fuera del contexto europeo no eran observables como fuente de inspiración en la hora de reinstaurar y regular una monarquía en nuestro juego constitucional, toda vez que si había una idea fuerza tras el proceso constituyente del 78 era la idea de hacer una Constitución para incorporarnos a la Europa unida, a la Europa que se estaba construyendo. Pues bien, en Europa, para decir verdad, las monarquías han sufrido en el siglo xx un gran proceso de recesión si es que esta palabra es aplicable al caso. Si ustedes echan la mirada atrás, hacia 1914, momentos antes de iniciarse la Gran Guerra europea toda Europa estaba coronada, todos los sistemas políticos europeos eran monárquicos con dos excepciones muy puntuales, Francia y Suiza, Francia cuna de la Revolución Francesa, donde la institución monárquica ya no había cuajado a principios del siglo xx, más bien se había descuajado y Suiza que realmente es el arquetipo de la República Federal.

Pues bien, ese era el panorama en 1914 pero en el año 1977 cuando se celebran las elecciones constituyentes de junio del 77, es decir 63 años después, poco nada más de medio siglo después, ¿qué monarquías había en Europa?, pues había unas monarquías que eran Gran Bretaña, las nórdicas, las escandinavas si ustedes quieren llamarlas así, y las del Benelux y nada más. En 1977 ya sólo quedaban esas monarquías y todas ellas, Gran Bretaña, las escandinavas y las del Benelux eran monarquías parlamentarias. Pues bien, las leyes fundamentales que los que tenemos alguna edad y aquí hay gente que la tiene y por tanto tienen memoria y memoria basada en la experiencia personal, la aprensión a las llamadas Leyes Fundamentales del Movimiento sobre los denominados eventos sucesorios, etc., diseñaban una cosa que se daba en denominar por entonces la Monarquía del Movimiento. Bien, la Monarquía del Movimiento si algo era, era una monarquía no parlamentaria, era un artificio inestable con el cual se pretendía mantener el movimiento nacional de modo y manera que si hubiera habido un esfuerzo por realmente implantar la monarquía del movimiento aquí o en el movimiento hubiera caído la Monarquía y nos hubiéramos encontrado con la vieja figura retórica del, lo que yo creo que era movimiento nacional ya por entonces, el año 77, que es el elefante que muere de pie y su osamenta le mantiene de pie aunque realmente es cadáver.

Como es natural y es absolutamente lógico la monarquía no podía asociarse, no podía vincularse a una institución a una organización, a un movimiento

valga la redundancia que políticamente estaba muerto. Luego la monarquía o aspiraba a convertirse en parlamentaria, única forma de monarquía política de nuestro tiempo hoy en 1998 pero también ya en 1978 cuando se elabora nuestra Constitución, o difícilmente se podía concebir, de modo y manera que yo creo que se puede afirmar una cosa y es que en 1977 ni se planteó un dilema político en la Constitución, ni siquiera hubo la posibilidad de optar sobre si se establecía una Monarquía del Movimiento o una Monarquía parlamentaria, porque solamente existe un dilema cuando se da la posibilidad real de poder elegir entre dos opciones viables, si una opción no es viable viene dada la solución en torno a la otra, de forma que cuando uno lee en algunas memorias las medallas, las condecoraciones, los méritos, los autoelogios, ustedes saben que el genio literario de la memoria es fundamentalmente un género literario inventado para que el que escribe las memorias tenga la oportunidad en las memorias de corregir sus errores, de poder contestar aquello que se le olvidó contestar en un determinado momento, de poder arreglar una ocasión en la que no estuvo muy afortunado, es un género literario verdaderamente funcional el de las memorias. Pues bien, cuando uno lee algunas memorias, dicho sea con todo respeto a quien se toma la molestia de aportar ese escrito dialéctico a la vida litigiosa que encierra el devenir de la política de una sociedad o de un pueblo, uno ve que muchísima gente cree haber jugado un papel esencial en conseguir que la monarquía sea este tipo de monarquía que tenemos y no una monarquía conectada con aquello que se denominaba el Consejo del Reino, etc. Pues bien, con los debidos respetos a todos esos esfuerzos, yo creo que el peso del entorno, de la realidad europea hizo que esas decisiones no fueran sino el reconocimiento de que no había otra salida, difícilmente se puede hablar de decisiones cuando el peso del entorno era radicalmente determinado.

Pues bien, con la Constitución de 1978 en la materia que nos ocupa de instauración de una Monarquía parlamentaria estamos en cierta manera en una especie de caso único en Europa, porque es un caso único en el sentido de que nuestra monarquía a lo largo de nuestra historia ha dado un salto de la experiencia de Monarquía constitucional que es el último estatus que se le conoce en 1923 cuando el General Primo de Rivera corta el juego institucional ordinario de la Constitución canovista de 1876 mediante el golpe que todos conocemos, se da un salto olímpico sin fases de transición, sin recorrido evolutivo ninguno a la Monarquía del 26, se va al tipo de Monarquía del 78 sin evolución intermedia de género alguno; y esto es una novedad en Europa única porque las monarquías parlamentarias restantes que hay en Europa son fruto de un proceso evolutivo y la nuestra no, la nuestra es fruto de un proceso de racionalización, de mimesis, de plagio, y de reflexión sobre lo que había ocurrido a otras monarquías en otras latitudes europeas y de recogimiento racional de esas experiencias en un texto constitucional que es más expreso de lo que a veces son los textos constitucionales de esas monarquías parlamentarias donde uno no se encuentra con ciertas figuras en negro sobre blanco porque simplemente lo que hay es una tradición, unas costumbres, unos usos que la recogen.

Por eso nuestra Constitución tiene una preocupación definitoria que no tienen otras en esta materia y como saben quienes son juristas en la sala, nuestra Constitución nos define la forma política de nuestro Estado como Monarquía parlamentaria, es decir, como el último estadio de la institución monárquica, yo creo que este estadio es el único verdaderamente compatible con los principios de un Estado Democrático de Derecho como por otra parte se concibe nuestro sistema político por la propia Constitución.

Yo creo que el proceso de desarrollo histórico que nosotros no hemos vivido, si miramos hacia Europa hay dos grandes líneas de proceso de desarrollo histórico de las monarquías que son diferentes: por una parte el modelo alemán, en el que básicamente hay que saber distinguir dos períodos: el primero que los tratadistas y los historiadores suelen llamar de monarquía limitada y que convencionalmente se sitúa entre 1815 y 1848 que es el período en el que se consagra el principio monárquico y en el fondo lo que se hace es conservar, conservar el poder del Rey con ciertas limitaciones constitucionales que fundamentalmente son limitaciones autoimpuestas por el Rey. Y luego hay un segundo período que va de 1848 a 1918 que se suele llamar de Monarquía constitucional en el que el poder constituyente ya es compartido por la Corona y por el Parlamento. Pues bien, esa evolución desde el punto de vista monárquico en Alemania es una evolución fracasada, es una evolución en la cual se acaba en una crisis, se acaba en la desaparición de la forma monárquica de gobierno, y lo curioso es que algún sector doctrinal en España, sin embargo, en sus análisis, en sus estudios parece conectar con la idea del principio monárquico alemán. Y sin embargo el principio monárquico en nuestros constituyentes no opera en ningún caso como un modelo sino como un antimodelo, si en algo tiene un significado es que hay un apartamiento de lo que es un itinerario que conduce al fracaso de una determinada forma de entender por los monárquicos la Monarquía. Las monarquías europeas contemporáneas, yo creo que aquellas que han sobrevivido, aquellas que hoy existen en el mapa político europeo, ninguna de ellas han estado influidas por la experiencia alemana y sin embargo han estado muy influidas por la británica, de modo y manera que aunque sea de forma indirecta, el modelo que de alguna manera impacta en nuestros constituyentes es el modelo británico.

En España habíamos tenido nuestra propia evolución, claro es, y que yo no voy a entretenerme en ella porque todos ustedes la conocen y que se inicia con la andadura de 1812, hay una concepción de la monarquía enteramente liberal en que se asignan al Rey unas facultades y unas potestades por las Cortes Constituyentes que continúa con un auténtico contrapunto que es el Estatuto Real de 1834 como carta otorgada por la Corona, luego pues prevalece en el siglo XIX una Monarquía constitucional que en una palabra podemos decir que se caracteriza en el fondo, de verdad, en sus entrañas, por no aceptar el principio dogmático del liberalismo democrático de la soberanía nacional. Es decir, el viejo principio de la Revolución Francesa de que la soberanía se ha trasladado de un sujeto que es el Rey a la nación, eso es algo que en el fondo la monar-

quía de nuestro siglo XIX no acepta y lo más que acepta es que el Poder Constituyente no reside en el pueblo, no reside en la nación sino conjuntamente en las Cortes con la Corona, luego esa visión doctrinaria de la Constitución histórica, dual, basada en esas dos instituciones es la última que conocemos en España hasta el año 1978.

Y esa visión de la monarquía categóricamente diferente de la actual, esencialmente diferente, verdaderamente muy otra. Porque nuestra Monarquía del siglo XIX y principios del siglo XX es una Monarquía con un poder regio determinante en múltiples facetas de la vida política, es verdad que limitado por la existencia de un Parlamento y de una superlegalidad constitucional, pero el Rey era un político efectivo que intervenía en la dirección del proceso político, la auténtica cabeza del Gobierno era el Rey, el Rey y sus ministros se decía en la época. Y el Gobierno y sus miembros necesitaban en todo momento gozar no sólo de la confianza de las Cortes sino además de la confianza del Monarca, lo que se daba en llamar en nuestro Derecho Constitucional histórico la doble confianza.

Pues bien, esto es nuestra Monarquía, y fue así hasta el golpe del General Primo de Rivera del año 23 y en Gran Bretaña ya en 1923 no era así, es decir, lo genuino de nuestra situación política, de nuestra historia monárquica es que la Monarquía española de alguna forma se niega a seguir el camino evolutivo que había marcado Gran Bretaña y que estaban asumiendo a un ritmo u otro otras monarquías europeas pero no la española. Porque en Gran Bretaña el tránsito de la Monarquía constitucional a lo que damos en llamar los constitucionalistas la Monarquía parlamentaria, que es la que tenemos hoy en España, se sitúa nada menos que en 1840 a raíz de la célebre cuestión de las damas de 1839: el rey deja de tomar partido por su gobierno y se desliga de los avatares de la política y del gobierno de turno, de forma que a partir de esa fecha, se puede decir que el Primer Ministro y los miembros del Gabinete pasan a responder políticamente ya no ante el Rey sino exclusivamente ante el Parlamento, y eso significa que el Rey deja de tener funciones políticas de dirección de la vida política de todo orden, y por tanto el Parlamento no le exige responsabilidad porque sabe que la dirección del curso político, el timón no lo lleva el Rey, lo lleva el Primer Ministro y sus ministros y consiguientemente es a ellos a los que se les pide responsabilidad. De forma que en Gran Bretaña antes de alcanzarse el ecuador del siglo XIX ya se ha llegado a la conclusión de que la Monarquía parlamentaria ha de concebirse como una Monarquía coronada, es decir, el Rey es verdad que es Jefe del Estado, pero él reina, se dice por entonces por los británicos, pero no gobierna, bien es verdad que podemos volver la oración por pasiva y decir a la inversa que el Rey no gobierna pero reina, porque no deja de ser una función constitucional la de reinar, ya por entonces nos aparece en Gran Bretaña un Rey desvinculado no sólo del poder ejecutivo sino del poder legislativo, donde sólo aparecerá para abrir el período de sesiones, y del poder judicial respecto del que perderá toda facultad operativa aunque simbólicamente se administre justicia en su nombre. De forma que se acuña entre los

ingleses una visión del rey sin *potestas* o con un mínimo de *potestas* pero buscando la forma de que ese mínimo de *potestas* sea compatible con que el rey tenga *auctoritas* y a ser posible más *auctoritas* que cuando tenía *potestas* y la ejercía y tomaba decisiones que eran discutidas, que eran difíciles de aceptar por el conjunto de la sociedad, por el conjunto de las fuerzas políticas del pueblo en general.

Pues bien, este proceso que se da en Gran Bretaña, en un determinado momento se va a dar en todas las monarquías europeas que hoy subsisten en forma evolutiva y se da en unas ocasiones modificando lo que damos en llamar los juristas las prácticas aplicativas de la Constitución, las prácticas aplicativas de las leyes y en otros casos modificando los usos constitucionales en tal grado o medida que incluso puede llegar a suponer una modificación constitucional, *stricto sensu*.

Pues bien, este es el horizonte que nos encontramos los constituyentes del 78, yo fui constituyente del 78 a medias, porque no salí elegido en las elecciones del 77 y tuvieron que hacer a un diputado de la UCD por Madrid darle un cargo muy importante para que dimitiera como diputado y corriera la lista y así me metieron en febrero del 78 en el Congreso de los Diputados para que trabajase en estos menesteres y por tanto yo fui parlamentario constituyente de repesca y trabajé mucho pero sólo la mitad del periodo. Pues bien, el hecho es que la Constitución española del 78, que rompe totalmente con los usos, con las tradiciones de nuestra Monarquía constitucional del siglo XIX, aplicó fría y racionalmente el modelo de las monarquías parlamentarias y yo creo que sólo hay un precedente de esto en el ancho mundo y un precedente muy distinto al nuestro, y este precedente, puesto a buscar un precedente similar en algo es el de la Constitución japonesa del año 1946; sólo que la nîmesis que se produce en Japón de las prácticas de las Monarquías parlamentarias por la figura del Emperador es una nîmesis que se lleva a cabo por la fuerza de las armas victoriosas extranjeras, por la fuerza del ejército norteamericano que le obliga al Emperador a aceptar la concepción monárquica británica, mientras que en España se produce la nîmesis por la fuerza de la bondad del modelo escogido, es decir que hay una racionalización del modelo sin que haya unos fórceps, una imposición extranjera sino la convicción interna de que ese es el único tipo de monarquía que podemos asumir.

El salto se expresa así en el artículo 1.3 de la Constitución que consagra, como decimos, como forma política del Estado la Monarquía parlamentaria para dejar claro que se ha roto con la Monarquía constitucional porque normalmente las monarquías europeas en sus constituciones son monarquías parlamentarias pero no se definen como tales y no necesariamente las constituciones tienen que incorporar definiciones, sin embargo hay un interés en hacerlo, hay un interés en vincularlo a una expresión que es la de forma política que es una forma ancha que ya había empleado el viejo maestro Adolfo Posada para intentar en ella englobar a la par la forma de Gobierno y la forma del Estado.

Pues bien, digo esto sin entrar en academicismos, porque se ha especulado en el mundo universitario sobre si cuando se habla de la Constitución de forma política es porque se quiere entender la Monarquía como algo más que una forma de gobierno. En concreto un profesor para mí enormemente respetable por su rigor intelectual como es el Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, el profesor Aragón Reyes, ha sostenido la tesis de que nuestra Constitución habla de forma política porque los constituyentes no querían reducir la monarquía a una mera o simple condición de forma de gobierno toda vez que los constituyentes reconocían especialmente al Rey Juan Carlos el que había jugado un papel histórico decisivo al posibilitar la traída de la democracia, el cambio de sistema político en la forma en que se hizo.

Sin embargo hay dos cosas que creo yo que hay que distinguir, de un hecho el que realmente ese respeto, a la figura y al buen hacer de esa valoración de esos pasos, acertadamente dados para efectuar un tránsito sin costes como se vio o con pocos costes, como ustedes quieran, es un hecho, esa valoración creo que no se puede discutir. Y otra cosa es que de esa valoración no se deriva el que la Constitución habla de forma política para que la Monarquía sea algo más que una forma de gobierno, esto me parece que es una consecuencia que no se debe extraer. Y no se debe extraer en primer lugar porque si algo podemos atestiguar los que intervinimos de forma activa en el proceso constituyente, es que hubo un respeto sacro por parte de nuestro actual monarca a la labor de los constituyentes en cuanto a la redacción, en cuanto a la confección del Título Segundo de la Constitución que es el que versa sobre la Corona, y no hubo la menor presión o indicación, es decir que, con una excepción quizá que es la preocupación, el interés, de la Zarzuela porque la fórmula sucesoria quedara redactada de modo y manera que no afectase a los derechos sucesorios del actual Príncipe de Asturias, del príncipe heredero, pero con excepción de ese punto y digo punto porque es uno solo y un único punto no traza una línea como sabemos, no hay la menor indicación, recomendación, presión, sugerencia o como ustedes dicen. Dicho en otras palabras, el Rey se comporta como un monarca parlamentario en el proceso constituyente aunque en ese momento antes de estar en vigor la Constitución, no había Monarquía parlamentaria, él tenía unas grandes funciones o facultades confiadas por las Leyes Fundamentales a las cuales renuncia. Es decir si alguien entierra todo debate sobre la posibilidad de incorporación del llamado principio monárquico germánico es el propio Rey que de la forma en que se comporta se ve que no quiere saber nada del principio monárquico germánico a la hora de la verdad.

De modo y manera que nuestra Constitución lo que consagra es una Corona concebida como una institución constitucional, es decir, el Rey está concebido en la Constitución como una institución que es la vieja institución del Jefe del Estado. Dicho de otra manera, el Rey es un órgano constitucional del Estado, y conforme al artículo 56 de la Constitución así se concibe y por otra allí se dice que ejerce las funciones que le atribuye expresamente la Constitución y las

Leyes, importante adverbio el de *expresamente*. ¿Por qué?, porque los constituyentes no es que quieran meter gerundios o adverbios donde no hace falta sino que quieren salir al paso con énfasis, de la posibilidad de que alguien recabe para el Rey funciones que se consideren encomendadas por la Constitución a la Corona de forma latente o tácita. Es decir se sale expresamente al paso de posibles interpretaciones expansivas de las funciones encomendadas al Rey. De aquí que el artículo 56 le atribuye las funciones que expresamente la Constitución y las Leyes le confían no tácitamente, no latentemente, no por otra vía que no sea la expresa y escrita. Yo diría que los constituyentes quieren poner a salvo al Rey de ese peligro que tienen siempre los reyes que son los monárquicos que son más monárquicos que el rey, y que de alguna forma en ese *expresamente* los constituyentes están diciendo: Dios salve al Rey de los monárquicos demasiado monárquicos, que nunca faltan en ningún horizonte. Por tanto el Rey tiene sola y exclusivamente aquellas facultades que se le atribuyen expresamente. Es verdad que según el propio artículo de nuestra Constitución el Jefe del Estado es un poder arbitral y regulador del funcionamiento regular de las instituciones. Yo creo que estas expresiones lo que hacen es caracterizar al Rey como un órgano eminente, como un órgano eminente significa que lo es, pero que no es tan preeminente que su voluntad prevalezca sobre la de los demás órganos. La eminencia o preeminencia constitucional de la jefatura del Estado hay que situarla tal y como yo la concibo, como creo que la concibe la Constitución en el terreno de la dignidad, y en el de su posición formal en el conjunto de las instituciones, es decir el Rey tiene una posición eminente o preeminente del plano formal sobre el conjunto de las instituciones, pero no en el plano material. Realmente el Rey está concebido en nuestra Constitución como un Jefe del Estado, y por tanto como un Jefe del Estado como sería un Presidente de la República, pero cuando decimos como un Jefe del Estado como sería un Presidente de la República a continuación hemos de añadir con diferencias enormemente significativas y en este sentido no podemos engañarnos, nunca un Rey es un Jefe del Estado como un Presidente de la República. En primer lugar por una razón obvia, que es la forma de designación o elección, porque el Presidente de la República debe siempre su cargo a un proceso electivo, mientras que el Rey como dice el viejo adagio “el Rey nace pero no se hace”. En segundo lugar, porque el haz de funciones del Rey en concreto en España es bastante más limitado que el de los presidentes de las repúblicas europeas, en general, los monarcas europeos tienen un capítulo de atribuciones o funciones más limitado, el último monarca con más funciones ha sido Balduino, en Bélgica, pero probablemente porque había un consenso en la clase política de confiarle funciones algo más allá de lo que es propio en una monarquía parlamentaria porque realmente se había dado una situación y se había alcanzado una suma de autoridad, de experiencia, de reconocimiento en la persona del monarca en que su capacidad de actuar como árbitro, y de encontrar soluciones allí donde los políticos no las encontraban en los momentos más difíciles de la vida política belga, le había convertido en una figura excepcional, pero

desde el momento en que se ha producido la sucesión en el trono en Bélgica ha vuelto la figura del Rey de los belgas a un estatus más homologable al de los monarcas parlamentarios europeos. De modo y manera que, en el sentido de las funciones el Rey se diferencia de los presidentes de las repúblicas en Europa en que la Monarquía es una institución más concebida para estar que para actuar, y esto a veces lo olvidan algunas personas, hoy ya en España creo que esto la gente lo ha aprendido, pero aún pasaba yo recuerdo con la polémica del aborto, que había gente que decía vamos a pedirle al Rey que no firme la ley y yo me quedaba muy asombrado porque ese tipo de actuación aunque sea negativa de negar una firma, etc., es difícilmente encajable en una Monarquía parlamentaria y antes he puesto el ejemplo de los belgas, donde Balduino era tan consciente de que no podía negar la firma que para negar la firma tuvo que dejar de ser Rey el día de la firma porque era consciente de que un monarca parlamentario, como decía un constitucionalista inglés de fines del XIX, si la monarquía parlamentaria significa algo es que el Rey no puede negar su firma ni siquiera a la ejecución de su propia sentencia de muerte si un tribunal o el primer ministro se la pone sobre la mesa. Otra diferencia significativa es que el Presidente de la República viene de ordinario de un partido político y eso significa que tiene un compromiso político que a veces es un compromiso de toda una vida de subyacer en la sociedad, en la pugna política y tiene por tanto unas ideas que son conocidas sobre la forma, los fines en cuanto a la labor de dirigir políticamente su país y en muchos casos un Presidente de la República vuelve a la vida política igual a la vida política en activo, fíjense ustedes el papel que ha jugado en Italia el expresidente Cossiga, un papel determinante en la resolución de la última crisis, no sólo la Constitución italiana a los expresidentes de la República los convierte en senadores vitalicios sino que les permite que sean senadores vitalicios y vitales, valga la expresión, con vida política propia. El Rey sin embargo a lo largo de toda su vida ha de permanecer al margen de la política, y esa condición se le recuerda a los ciudadanos permanentemente cada tres o cuatro años, cuando hay unas elecciones generales en que la propaganda institucional machaconamente le recuerda a todos los ciudadanos su deber moral de acudir a las urnas, de ejercer el derecho y el deber al voto, pero hay una sola persona que está dispensada del ejercicio de ese deber y a la vez el cumplimiento de ese deber que es el Rey porque lo que se espera de él es que se abstenga, y se abstenga de forma notoria, no participe en el proceso electoral porque tiene que saber el conjunto de la sociedad que él nunca toma partido por nadie, ni siquiera en el secreto de una cabina electoral, en el secreto de un sobre y de una urna en unos comicios. Diferencia significativa es la duración del mandato: el Monarca es vitalicio, el Presidente de la República tiene siempre un mandato temporalmente limitado, y es lógico que el Presidente de la República tenga un mandato temporalmente limitado porque la idea de la democracia es esencialmente una idea de limitación del poder, tiene que existir el poder político, ya parece que las ideas del anarquismo están definitivamente archivadas, tiene que existir el poder político pero hay que delimitar jurídica-

mente el poder, y una de las formas más elementales de limitar jurídicamente el poder es limitarlo temporalmente, la temporalidad del poder es una de las grandes aportaciones del pensamiento democrático liberal; por tanto, los presidentes de la República *per se*, per natura, como quieran ustedes decirlo son presidentes *pro tempore*. Pero si el Rey ha sido vaciado en función de una evolución histórica de su *potestas*, ese Rey que no tiene poder es compatible con la idea demoliberal de un poder limitado temporalmente porque efectivamente no tiene poder y a quien hay que limitarle el ejercicio del poder será al Presidente del Gobierno, a los ministros, o cualquier otro que realmente sea depositario de poder político efectivo. Por otra parte nos recuerda el propio artículo 56 que antes mencionaba que el Rey de España es el símbolo de la unidad y de la permanencia del Estado. Yo creo que es consustancial de la Corona el ser una magistratura simbólica y dada la vinculación histórica del Rey con un territorio y un pueblo esto no es artificial, es un símbolo natural, es un símbolo que está en la naturaleza de las cosas del devenir histórico, un Rey sería artificial en la República del Paraguay probablemente, o en el Alto Congo, pero en un país europeo como España, esa simbología conociendo la historia del país es una simbología natural. De modo y manera, que no puede el Presidente de una República por grande que sea su capacidad intelectual, su *auctoritas* moral, sus capacidades de todo tipo, ser nunca un símbolo de la misma naturaleza, al final el Presidente de la República tendrá la autoridad que proviene de una elección de una mayoría más o menos cualificada, que en un momento determinado le ha elevado a esa magistratura, pero es un símbolo de otro tipo. El papel de la Corona es el de un símbolo que a su vez desempeña un servicio especial a la unidad y a la continuidad de un pueblo, de alguna forma es un factor de estabilidad, y yo creo que esa posibilidad de una simbología especial, de poder prestar un servicio a la unidad, al sentimiento de continuidad frente a las mareas y contramareas de la vida política moderna, siendo probablemente la principal justificación moderna de la institución monárquica entre nosotros en un sistema genuinamente democrático europeo, si no se pudiera jugar ese papel uno se podría plantear desde el punto de vista del gasto público si esa escenificación está presupuestariamente justificada, pero realmente cuando uno ve en una cumbre iberoamericana que de forma natural se cede por sistema siempre al Rey de España la presidencia, es que esa simbología no es algo que nos inventamos los profesores de Derecho Constitucional españoles, o en la que queremos creer los españoles que somos los que gozamos de la institución sino que es algo que de forma natural reconocen los demás, como es natural esa presidencia de una cumbre iberoamericana es una presidencia simbólica, es una presidencia no ejecutiva, no es una presidencia efectiva; no se espera de él que en un momento determinado corte el debate, desautorice una intervención, respalde otra y proponga unas conclusiones, ni mucho menos, pero tiene un valor de símbolo, de conexión de esos países que en su día estuvieron unidos a la Corona española que evidentemente presta un servicio político reconocido por propios y extraños. La última nota distintiva de un Presidente de la

República que nos permite entender realmente qué es hoy la Corona entre nosotros es el estatus especial de que goza el Rey con diferencia de otras figuras. Ese estatus tiene una primera nota que es la inviolabilidad o irresponsabilidad del monarca, algún autor más o menos progre, por otra parte con cierta lógica aparente ha solido criticar esta solución constitucional diciendo que la Constitución española al consagrar la inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca está aceptando la posibilidad de un Rey delincuente. Bien, esta es una conclusión que no es asumible tal y como yo lo veo, en primer lugar porque esta fórmula es una solución común a todas las monarquías en Europa que tiene como pasa casi siempre en el terreno de la institución monárquica raíces históricas, ustedes saben que en Gran Bretaña había una máxima conforme a la cual se decía que el Rey no puede cometer injusticia y en función de esa máxima, como es natural, el Rey no podía además comparecer ante su propio Tribunal cuando el Tribunal estaba designado por él, ni ser juzgado por las leyes que él libremente dictaba o derogaba pero ha quedado el principio de que el Rey no puede cometer injusticia; ustedes me pueden decir: bueno, pero el Rey tiene condición humana y por tanto como todos los humanos puede cometer hipotéticamente una injusticia, no me refiero a una injusticia moral sino una injusticia técnico-jurídicamente tipificada como delito. Bien, el supuesto teórico del Rey delincuente se resuelve por el Derecho Constitucional contemporáneo desde la fórmula de que el Rey no es procesado sino simplemente tiene que abdicar, es decir la sanción, la pena teórica del Rey delincuente es la pérdida de la Corona que es una sanción única para él que no está prevista en el Código penal y no es aplicable al resto de la ciudadanía; ahora bien, esta irresponsabilidad que declara la Constitución es una irresponsabilidad que hay que entender en su justa medida, porque el Rey en una Monarquía parlamentaria está sometido al Derecho y es sujeto del ordenamiento jurídico, es decir el Rey no puede conducir por la izquierda, el Rey es sujeto pasivo del sistema tributario, el Rey hace su declaración sobre la renta, es decir el Rey es un sujeto en el término técnico jurídico, es un sujeto pasivo del conjunto de leyes que emanan del legislativo y que en definitiva configuran el ordenamiento jurídico. La principal irresponsabilidad del Rey es la política, es decir que al desplazarse el poder del Rey al Gobierno, decían los constitucionalistas franceses, la responsabilidad está donde está el poder, la responsabilidad sigue al poder, si el poder ha pasado del Rey al Gobierno la responsabilidad ha pasado de un sujeto a otro, esto es de una lógica que no precisa de mucha mayor explicación. El monarca es irresponsable y consiguientemente lo es porque nunca actúa él solo, él en solitario en sus funciones constitucionales, sus actos están siempre sujetos a la institución del refrendo, refrendo es una institución que como tantas instituciones en la vida monárquica tiene raíces muy antiguas pero lo que pasa es que han cambiado de significado, el refrendo existía en la monarquía absoluta, el refrendo era la segunda firma, la firma del Secretario del Rey que había tomado al dictado la resolución del Rey o que había ayudado a darle forma a la resolución del Rey o que le había asesorado como jurista a la hora de tomar una de-

terminada decisión. Pues bien, en la Monarquía parlamentaria esa segunda firma no es la del Secretario ayudante sino la del Presidente del Gobierno, o la del Ministro, o la del que está en posición institucional, a veces por excepción es el Presidente del Congreso de los Diputados que ha tomado la decisión y la firma del Rey es la del que constitucionalmente sólo tiene ya la competencia de asesorar, de advertir, de aconsejar, de opinar, es decir que las dos firmas se han invertido y ya la firma del que toma la decisión no es la del Rey sino la que refrenda. De modo y manera que al final de esta evolución el Rey se ha convertido en lo que Benjamin Constant denominaba un poder neutro.

La Corona constituye el único estatus rol decididamente adscrito o recibido que conoce nuestro sistema político actual, esto tiene sus ventajas, en primer lugar su imparcialidad, porque el Rey no le debe a nadie el ser Jefe del Estado, no se lo debe a ningún partido ni a ningún grupo de presión, no se lo debe a nadie. En segundo lugar su continuidad, decíamos antes que el Rey nace, no se hace, por tanto el orden de sucesión hereditaria en toda Monarquía es una pieza central porque es una auténtica columna vertebral de la institución. Esta columna vertebral en las monarquías es de tal naturaleza que es muy delicado jugar con ella o manipularla, por eso nuestros constituyentes en lo esencial lo que hacen es retocar mínimamente en la redacción la fórmula del artículo 51 de la Constitución de 1837, la primera Constitución que se redacta después de la Primera Guerra Carlista, que adapta con la variante introducida en 1713 las reglas de sucesión de las Partidas cuyos criterios se remontan nada menos que al Ordenamiento de Alcalá de 1348, luego fíjense ustedes si es antigua la fórmula, y esto es así porque la herencia forma parte de la naturaleza misma de la monarquía y por tanto nuestra Constitución se abstiene de jugar con la fórmula del año 1837. Sin embargo, a mí me parece que es discutible y por otra parte discutido el que aún esta fórmula de 1837 está recogiendo algo de resto de la Ley Sálica que en España introdujo Felipe V, el primero de nuestros Borbones en 1713, y que no se compadece bien con la tradición monárquica española, que como ustedes ven les estoy hablando nada menos que del Ordenamiento de Alcalá de 1348, es infinitamente más antiguo que el siglo XVIII. De modo y manera que en nuestro ordenamiento las mujeres sólo pueden ser llamadas a suceder en el caso de faltar heredero varón en línea directa o colateral, no, este es un tema que a mí me parece de reflexión de futuro en una época en que la gran revolución es la revolución de la mujer. Y yo creo que este es un tema que está abierto en las monarquías europeas en aquellas en las que hay vestigio de Ley Sálica que son unas cuantas, no todas ciertamente en Europa, y no se trata, por supuesto, de manipular el orden de sucesión, es decir, el Heredero de la Corona es el Príncipe Felipe y lo tiene que ser, pero yo sí creo que hay un problema ahí de conciencia social y los constitucionalistas deberían, ahora que se habla de reforma de la Constitución no sabe uno para qué, yo creo que ese sí es un tema que con sosiego se debiera empezar a pensar quizá en él.

Yo querría decir algo, aunque fuesen dos palabras sobre la relación del Rey con el Gobierno, porque la relación del Rey con el Gobierno no tiene hoy absolutamente nada que ver, a partir de la Constitución del 78 con la que se conocía en nuestro constitucionalismo del XIX y de principios del XX, es más, las funciones que tradicionalmente se consideran en los manuales que son las funciones básicas del Rey en relación al Gobierno como la de proponer el candidato a Presidente del Gobierno, si se estudian un poco en profundidad y se mete el estilete en el análisis de la función se ve que en el fondo la función es más proforma que otra cosa, porque, formalmente qué duda cabe que proponer el candidato a Presidente del Gobierno en la Constitución Regia de mayor peso político, pero posiblemente sólo en ocasiones excepcionalísimas esto se puede dar incluso, o se puede dudar con un cierto realismo que esa situación de excepción realmente se pueda plantear en la práctica alguna vez. No me refiero ya a que la facultad de hacer propuesta al Congreso de los Diputados esté condicionada formalmente por unas consultas previas porque algunos requisitos formales, sino por el hecho evidente de que nadie en nuestro sistema constitucional alcanza la condición a la magistratura de Presidente del Gobierno sin lograr la confianza del Congreso de los Diputados a través de la institución que se da en llamar la investidura. Luego la facultad regia de propuesta está condicionada por eso que es esencial al sistema parlamentario de la confianza en este caso de la Cámara Baja a través en este caso del mecanismo de investidura y por el hecho de que la Cámara Baja es una cámara partidocrática, grupocrática, con disciplina muy férrea, por cierto, quizá extremadamente férrea y por tanto la configuración es una configuración de partido llevada a las últimas consecuencias. Entonces los supuestos ante los que se puede encontrar el Rey es que después de unas elecciones haya o no mayoría absoluta de un partido en el Congreso, en cuyo caso tan pronto sea informado de cuál es el partido que tiene la mayoría absoluta, cumplidos unos trámites meramente protocolarios de unas consultas lo que hace es encargar al líder de ese partido que forme Gobierno y como este goza de mayoría en el Congreso de los Diputados es investido automáticamente, y va a Moncloa a empezar a disfrutar o sufrir del cargo de inmediato. Que haya una cuasi mayoría absoluta, en cuyo caso en la práctica es también el líder de ese partido que prácticamente tiene mayoría absoluta al que se le hace el encargo. O que estemos ante un caso de ausencia de mayoría clara, se puede dar en buena teoría una situación como la que se ha producido en este momento a escala autonómica en el País Vasco de una fragmentación de partidos en que al menos por hipótesis en plano puramente teórico, se podría pensar en una pluralidad de lehendakaris o de candidato a Presidente de Gobierno. De qué depende realmente, quién va a ser el Presidente del Gobierno de una opción del Rey o de un entendimiento de partidos, sin duda ninguna de un entendimiento de los partidos, es decir lo que se va a producir es un diálogo entre los dirigentes de los partidos para alcanzar una coalición propiamente dicha, para alcanzar un pacto de legislatura más o menos expreso o más o menos abierto, para buscar unos apoyos puntuales que permitan al

menos la investidura, aprobar los presupuestos siguientes, van los partidos a pedirle al Rey que haga de intermediario en ese pacto o van los dirigentes de los partidos a hablar directamente entre ellos, yo creo que conociendo el sistema institucional que tenemos la respuesta es clara: van directamente los dirigentes de los partidos a hablar entre ellos. Consiguientemente, incluso en el caso de que no haya una mayoría absoluta o una casi mayoría absoluta la posición del Rey en cuanto a la designación del Candidato al Congreso de los Diputados para una investidura es una posición pasiva, es una posición de permanecer desde el palco como espectador privilegiado, y como espectador especialmente informado del curso de las conversaciones a la espera de que se produzca un entendimiento del cual derive la posibilidad de que alguien alcance la investidura y como es natural el Rey sólo puede presentar a esa persona que realmente ha alcanzado los apoyos, no va, porque no le parece bueno para el país, a presentar a ese candidato e intentar forzar la situación para presentar a otro. Eso qué quiere decir, pues quiere decir que el Rey en este terreno está en una posición totalmente distinta a un Presidente de la República, es decir, un Presidente de la República en Europa puede hacer lo que ha hecho en Italia el actual Presidente de la República, que ha dicho yo no convoco elecciones, ustedes se entienden, aquí vamos a forzar un nuevo gobierno. La situación en este momento en Europa es de unas determinadas características, una continuidad en una determinada línea con unos resultados que pueden ser más o menos acordes a su voluntad, quizá no totalmente acordes a su intención como se ha visto en el caso italiano, pero nosotros hemos visto en Italia como la oposición ha acusado al Presidente de la República de ser partidista, de tomar posición en el juego político pero es que constitucionalmente en Italia el Presidente de la República puede tomar partido, en una situación de este tipo, es decir, no estar con las manos atadas. Mientras que la posición por encima de la melé en que está situado el Rey en nuestra Monarquía parlamentaria hace inconcebible que en una situación análoga a la que ha vivido Italia hace un mes se jugase el mismo papel al que ha jugado el Presidente de la República, esto es inconcebible, supondría la quiebra de la institución monárquica. Es decir, que cuando decimos los constitucionalistas que el Rey tiene el margen de discrecionalidad en proponer el candidato, pero que luego sin embargo, a la hora de nombrarlo está ante un acto obligado y reglado y tiene que nombrar el que propone el Congreso de los Diputados, lo que decimos en los manuales yo creo que no es totalmente exacto, es decir, el nombramiento es obligado y reglado, pero la propuesta en la práctica es una propuesta obligada por el entendimiento de los partidos, el único supuesto límite es el supuesto en que los partidos no se ponen de acuerdo en proponer al Rey ningún candidato, entonces el juego institucional concebido en la Constitución es de tal tipo que parece que el Rey tiene que proponer unos Candidatos al Congreso de los Diputados aunque estén condenados a fracasar, a no obtener la investidura para de esta forma cumplidos los plazos constitucionales abrir la vía a las siguientes elecciones.

Hay una posibilidad por parte del Rey constitucionalmente no aceptable sino claramente aceptable, sin lugar a dudas aceptable, que es influir en el nombramiento de algún miembro del Gobierno. Es decir, su capacidad de asesorar, su capacidad de advertir, su capacidad de aconsejar, incluye el poder sugerir nombres, incluye el poder recomendar que determinado nombre no sea investido ministro, pero con los límites que tiene todo asesor que como sabemos bien, los abogados damos muchos consejos pero la mayor parte de ellos para no ser seguidos por el cliente, y aquí ocurre otro tanto, yo puedo contar la anécdota de que en una ocasión en que fui llamado por el entonces primer Presidente del Gobierno constitucional, para aquella ocasión en que me ofreció una cartera ministerial y mientras hablábamos de por qué yo creía que no debía ser Ministro y educadamente declinaba la cartera que se me ofrecía se produjo una llamada; era el Rey, yo hice ademán de levantarme y salir del despacho pues me parecía lo lógico, el Presidente del Gobierno insistía en que me sentara y comprendí que quería que me sentara para que yo fuera testigo de que le estaban presionando para que no ocupara la cartera de Interior determinada persona y él aguantaba la presión y acababa nombrando para Interior a esa persona pese al contrario criterio regio, pero ambos comportamientos eran constitucionales, es decir, el comportamiento del Rey recomendando que esa persona no ocupara por ciertas razones la cartera de Interior era un comportamiento absolutamente correcto en una Monarquía parlamentaria, y la asunción de toda la responsabilidad del nombramiento, de la posibilidad de acertar o equivocarse era también constitucional. Como fue constitucional la que ha trascendido de la influencia del Rey en el nombramiento de un ministro del actual Gobierno y en este caso con la aquiescencia del Presidente que asume la responsabilidad de su nombramiento con lo que ello implica y conlleva. Bien, esa me parece que es una facultad con más contenido político que la otra, es decir realmente la facultad de poder influir en el nombramiento del Presidente del Gobierno yo no la veo, pero la posibilidad de poder influir en otros nombramientos sí se ve y se puede percibir, dependerá como es natural de la capacidad de ser influible que tenga en cada caso el Presidente del Gobierno o el Ministro de turno.

Con relación a esto, a la capacidad de influencia hay un tema que es el tema de que el Rey tiene el derecho a ser informado de los asuntos de Estado y presidir, si se le solicita y él lo estima conveniente, puede negarse, las sesiones del Consejo de Ministros. Y es que el Rey para poder advertir, animar, y ser consultado por emplear la vieja fórmula del constitucionalismo británico el Rey ha de estar bien informado de forma que la información al Rey no es una cortesía del Presidente del Gobierno sino una obligación constitucional que tiene el Presidente del Gobierno que en la práctica y como mínimo de ordinario una vez a la semana en una audiencia, en un almuerzo mantiene debidamente informado al Rey de los temas de Estado. Es decir, en nuestra Constitución el Rey debe ser depositario de una información que de esta forma se re-

monta más atrás que la experiencia de su gobierno, el Rey sobrevive a lo largo de su reinado a varios Gobiernos y por tanto es un depósito de información y de experiencia más ancho que la experiencia política que puede tener su Primer Ministro de turno. Es interesante la fórmula porque la redacción del artículo 62 apartado g de la Constitución incluye unos matices curiosos, hay que informar al Rey de los temas de Estado, es decir de los problemas internos de partido no hay que informar al Rey, si el Rey pregunta llevado de su sana curiosidad sobre ciertas cosas que han pasado en el PP de Asturias, o ciertas cosas que han pasado en las primarias del PSOE, etc., se le podrá informar o no según se estime pertinente pero no es una obligación constitucional, las temas que son de naturaleza de Estado sí pues él es el Jefe de Estado y debe estar informado de esto. ¿Quién le debe informar? Pues esencialmente el Presidente del Gobierno. Sánchez Agesta, un constitucionalista de prestigio ya fallecido y de convicciones monárquicas no dudosas, decía que había que evitar la figura del despacho del Rey con los ministros que generó en su opinión no pocos conflictos que ocasionaron el desprestigio de la forma de reinar de Alfonso XIII. Y de forma que ciertos trabajos del Ministro de Exteriores con el Rey en la preparación de un viaje, en puridad constitucional, debieran efectuarse en presencia del Presidente del Gobierno, lo mismo que ciertas actuaciones del Rey, por ejemplo cuando se produce un desayuno de trabajo del Rey con el Presidente de la República Francesa, en el Eliseo, en puridad constitucional debe haber un refrendo de presencia y si el desayuno es con el Presidente de la República Francesa el refrendo debe ser a poder ser del Presidente del Gobierno español, o como mínimo tiene que ser del Ministro de Exteriores. Es decir solamente no necesitan constitucionalmente refrendo de presencia las audiencias de cortesía, que es la audiencia de cortesía que la Junta Directiva de esta Real Sociedad Económica de Amigos del País haciendo honor de su regio nombre vaya a rendir pleitesía a palacio diez minutos, ese es un acto que no necesita refrendo, pero si se va a tratar de temas políticos propiamente dichos el Rey debe estar a cubierto de cualquier duda sobre la responsabilidad de las palabras que pronuncie con la presencia del Presidente del Gobierno o del ministro del ramo, y esto no es limitar la capacidad, los poderes o la prerrogativa regia, la prerrogativa entre comillas porque a estas alturas no se puede hablar de prerrogativa regia, sino amparar, proteger al Rey de los avatares de la lucha política en que como es natural la diversidad de opiniones forma parte de las reglas del juego en un sistema pluralista y democrático.

Pues bien, estas pinceladas desordenadas y demasiado prolijas que acabo de dar creo que abocetan cómo la Monarquía parlamentaria de nuestra Constitución es un producto de la racionalización de los constituyentes que nada tiene que ver con nuestra tradición monárquica excepto en lo que afecta a algunos puntos como el orden de sucesión y algún punto más como el que se refiere a regencia, tutela pero que sin embargo casa perfectamente con lo que hoy son las monarquías parlamentarias europeas. De modo y manera que la Constitución consagra el único tipo de monarquía que es compatible con el

sistema de Estado Democrático de Derecho y con las prácticas y usos viables en la Unión Europea y en el proceso de integración progresiva de los Estados en Europa.

Y nada más. Si ustedes quieren y forma parte de los usos y costumbres de esta casa llevarme la contraria sin duda harán ustedes muy bien porque nada de lo que he dicho forma parte de la teología y por tanto materia de dogma. Con mucho gusto charlamos de lo que ustedes quieran, siempre bajo la batuta de nuestro Presidente.

Nada más, muchas gracias.