

DEL RÉGIMEN AUTORITARIO A UN RÉGIMEN PREDEMOCRÁTICO

1

Procedimiento de reforma de las leyes fundamentales españolas

Las leyes fundamentales del régimen autoritario establecían con claridad el procedimiento a seguir para la reforma constitucional: "Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación." No existía otro procedimiento legal para llevar a cabo ninguna modificación en las llamadas leyes fundamentales (*vid.*, artículo 10, ap. 2º de la Ley de Sucesión).

Otras interpretaciones

1. *Referéndum de arbitraje*: Gil Robles propugnó en su día, el *referéndum de arbitraje* que consistiría en preguntar a los españoles si querían o no "que D. Juan Carlos fuera el auténtico impulsor de la democratización", o lo que es lo mismo, "implica —decía él— la convocatoria de un referéndum en que los españoles digan si quieren o no que el Jefe de Estado aparte del camino hacia la Democracia los obstáculos amontonados por una legislación absoluta" (*vid. Gaceta Ilustrada*, 1976, p. 1.).

Frente a la afirmación de Gil Robles, se ha de afirmar que las leyes españolas establecían tan solo dos tipos de referéndum: uno *facultativo* y otro *obligatorio* o *preceptivo*.

El primero es el que establecía la *Ley de Referéndum*, de 22 de octubre de 1945, en cuyo artículo 1º se decía: "Cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes." Por tanto, el rey sólo podría someter al pueblo español un proyecto de ley elaborado y aprobado por las Cortes, y el segundo referéndum es el que se establecía por el artículo 10, apartado 2º de la Ley de Sucesión, que hemos citado.

Los *inmovilistas* propugnaban que el rey sería *perjuro* si llevara a cabo un cambio sustancial en el régimen creado por el general Franco (*vid. Pueblo*, 19 de abril de 1976, p. 3) pues, según ellos,

el rey a tenor del artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado, tiene que "... cuidar de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional"; sin embargo —como expusimos en su día— se incurrió en un craso error con tal afirmación, pues don Juan Carlos prestó, en su día, juramento a todas y cada una de las leyes fundamentales, a todos y cada uno de los artículos de esas leyes. Pues bien, aparte de que no se tenía que olvidar la Ley del Referéndum de 1945 se debía de tener muy en cuenta el artículo 10, apartado 2º, de la Ley de Sucesión, que reza así: "Para derogarlas o modificarlas (las leyes fundamentales) será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación." Lo cual implicaba que se podían derogar y modificar las leyes fundamentales, y si no se hacía, debiéndolo hacer por darse una posible suplantación de la *voluntad de la nación*, "por el *juicio subjetivo de sus mandatarios*" (Preámbulo de la Ley de Referéndum de 1945), entonces cabía ¡y bien que se hubiera dado el caso!, el que se incurriera en perjurio, es decir, en el quebrantamiento del juramento hecho de respetar todos y cada uno de los artículos de las leyes fundamentales; porque hay que pensar, que lo único intocable, indivisible y supremo era la nación española, en la que residía la soberanía (artículo 2, c) de la Ley Orgánica del Estado de 10-I-1967). Y había que garantizar a la nación, como decía el Preámbulo de la Ley de Referéndum, "contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público *el juicio subjetivo de sus mandatarios suplante la voluntad de la nación*".

Y en esta fase inicial de ajustar la estructura del régimen que creara Franco a las necesidades de la nación, sólo al jefe del Estado, al rey, directamente o a través de su gobierno, le incumbiría tal tarea. Decía el artículo 7º de la Ley Orgánica del Estado, en su apartado c): Corresponde particularmente al jefe del Estado: "Someter a referéndum de la acción los proyectos de la ley a que se refiere el párrafo 2º del artículo 10 de la Ley de Sucesión y el artículo 1º de la Ley de Referéndum."

2. Otros autores hablaron y escribieron de la *posibilidad de recurrir al artículo 10, apartado d) de la Ley Orgánica del Estado* (Calvo Hernando y Sánchez Agesta), para los cuales se trataría de que estando en grave amenaza la institución monárquica de no llevarse a cabo la democratización del país, podría el jefe del Estado recurrir a *medidas excepcionales* para salvar "al Reino de la grave e

inmediata amenaza de su sistema institucional” (Calvo Hernando). Pues bien, si se lee con detenimiento el artículo 10, apartado *d*) se comprobará que se habla de la *posibilidad de adoptar medidas excepcionales, pero tan solo para garantizar el sistema institucional del Reino, no para modificarlo*. Por tanto, no cabía la posibilidad de recurrir al citado artículo para llevar a cabo la reforma constitucional. Idéntica crítica podía hacerse a la postura mantenida por el profesor Sánchez Agesta.

3. *El plebiscito como instrumento de reforma*. Para algún autor —concretamente Sánchez Agesta (*vid.* artículo publicado por *YA* el 25 de abril de 1976) — el rey podía hacer uso del *plebiscito*, y así basándose en citas parciales de una sola ley fundamental (la Ley Orgánica del Estado) e invocando como precedente aplicable al caso de España una institución establecida... en Suiza, la organización de “plebiscitos”, afirmaba que este procedimiento de democracia directa podría ser compatible con nuestro vigente ordenamiento institucional. Reducida a sus elementos significativos, la argumentación que hacía Sánchez Agesta en apoyo de tan osada afirmación se resumía en lo siguiente:

El párrafo *e*) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 (“el Jefe del Estado estará asistido por el Consejo del Reino para someter a referéndum nacional los proyectos de ley trascendentales, cuando ello no sea preceptivo”), presumiría, en *derecho*, según Sánchez Agesta, una modificación del artículo 1 de la Ley de Referéndum Nacional, la primera de todas las leyes fundamentales, puesto que fue promulgada el 22 de octubre de 1945. Según ese artículo, “cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje, o el interés público lo demande, podría el Jefe del Estado, para mejor servicio a la Nación, someter a referéndum los proyectos de ley elaborados por las Cortes”. La modificación introducida, a juicio de Sánchez Agesta, por la ley de 1967 consistiría en la omisión de las palabras “elaborados por las Cortes” y eximiría a la jefatura del Estado del trámite de la aprobación parlamentaria en la convocatoria de un referéndum sobre reformas institucionales.

4. Otros, como Esperabé de Arteaga, propugnaban porque el rey, derogando previamente las leyes fundamentales, y convocando a elecciones, gobernase mientras tanto, mediante *decretos leyes*. La Ley Orgánica del Estado en su artículo 13 establecía:

I. El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros. II. El Consejo de Ministros, constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que *determina la política nacional*, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos. III. Los acuerdos del Gobierno irán siempre refrendados por su Presidente o por el Ministro a quien corresponda.

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

Otra cosa sería que se procurara que el referéndum se llevase con la máxima pureza posible para que suscitara la credibilidad y provocase la convocatoria de la mayoría del pueblo español. Pero eso entraba ya en el campo de las medidas estratégicas que le incumbían adoptar al gobierno, una vez presentada la ocasión; así acaeció cuando el *referéndum del 15 de diciembre de 1976* aprobó la *Ley para la Reforma Política*.

Proyecto de Reforma-Suárez

El presidente Adolfo Suárez prestó juramento de su cargo el 5 de julio de 1976 y presentó a las Cortes su Proyecto de Reforma el 10 de septiembre. Los puntos esenciales del Proyecto de la Reforma-Suárez son los siguientes:

El gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 204 senadores, a razón de 4 por Provincia, 2 por Ceuta y 2 por Melilla.

El rey podrá designar en cada legislatura senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos.

La duración del mandato de senadores y diputados será de 4 años.

El presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el rey.

La iniciativa de la reforma constitucional corresponderá: a) al gobierno; b) al Congreso de Diputados.

Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado.

El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, podrá someter el proyecto a referéndum de la Nación.

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaren la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

II

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

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

1. Mediante la *ruptura*.
2. Mediante la llamada *reforma pactada*.
3. Mediante la *reforma constitucional*. No cabían otras alternativas.

Analicemos cada una de estas tres vías.

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

el nivel económico y cultural conseguido mediante la vía de la *evolución* que mediante la vía de la *ruptura*.

2. La llamada *reforma pactada*. Esta vía propuesta para instaurar la democracia en España no era viable porque había que tener en cuenta que era y es condición indispensable de la democracia que las diversas corrientes políticas aceptasen,

como axioma, que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos. Por ello es obvio, dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas.

(*Preámbulo del Proyecto de Ley para la Reforma Política de Suárez.*)

3. Por tanto, es lógico que tan solo tras la *vía reformista* era como se podía llegar luego al segundo paso, a saber: elecciones para una asamblea constituyente que elaborara la Constitución definitiva para el pueblo español y, con ello, dar solución a los importantes temas nacionales, como son:

la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical; o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales.

(*Preámbulo del Proyecto de Ley para la Reforma Política de Suárez.*)

La Reforma-Suárez y los decretos leyes

El Proyecto de Ley para la Reforma Política fue el primer paso hacia la instauración de la *democracia pluralista en España*, ya que tanto en su preámbulo —que se suprimió en la Ley para la Reforma Política de Suárez— como en su articulado se prevé la fácil posibilidad de constituir una asamblea constituyente, mediante elecciones libres, que se encargaría de elaborar la futura constitución. Por eso, se puede afirmar que más que un Proyecto de Ley para la Reforma política —que lo es— implicaba ya una transformación política hacia la citada *democracia pluralista*. Basta con consultar el preámbulo y el artículo 3º del *Proyecto de Ley* para llegar a tal afirmación. En efecto, en el preámbulo —que no figura en la Ley-Suárez— se decía:

una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de los importantes temas nacionales.

Y el artículo tercero del Proyecto —hoy, ya Ley— dice:

La iniciativa de reforma constitucional corresponderá: a) al Gobierno. b) Al Congreso de Diputados. 2) Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una comisión mixta bajo la Presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte el Presidente del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo, o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras. 3) El Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional podrá someter el proyecto a referéndum de la Nación.

Los tres grandes principios a que responde el Proyecto de Ley de Reforma Política son los siguientes: La creación de órganos de representación democrática, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las leyes, porque sólo así es como será posible que:

quede acreditada la voluntad de establecer una democracia que, con respeto a la ley, otorgue al pueblo la decisión última. Por todo lo expuesto, las modificaciones que se contienen en esta ley se ciñen estrictamente a los mínimos, pero necesarios aspectos exigidos por un auténtico proceso democrático, el respeto a la legalidad y a la sumisión a la voluntad final de los españoles que ha de constituir su último y permanente fundamento.

(Preámbulo del Proyecto Suárez.)

1. *Los órganos de representación y sus competencias* (artículo segundo).

- a) Congreso
- b) Senado
- c) Cortes
- d) Potestad legislativa.

Tanto el Congreso como el Senado son las dos instituciones que integrarán las Cortes. Y gozarán de autonomía estatutaria, en cuanto que ambas instituciones colegisladoras “establecerán su propio reglamento y elegirán sus respectivos presidentes”, principio que se encuentra recogido en todas las constituciones democrático-pluralistas; por su parte, “los diputados serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto; los senadores, en representación de las entidades territoriales”.

Por otra parte, se ha de subrayar que si los senadores iban a ser elegidos en representación de entidades territoriales, cabía fácilmente pensar que, por fin se encontrase solución para “la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado”. (Preámbulo del Proyecto-Suárez.)

Si bien es verdad que el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino continuaría siendo nombrado por el rey (artículo 6), también lo es que ello no implicaba merma alguna en orden a la autonomía estatutaria tanto del Congreso como del Senado (*vid.* artículo 5).

Potestad legislativa. Hay que subrayar que el apartado 2º del artículo 1º implica la afirmación que la potestad legislativa reside en las Cortes y que al rey solamente le incumbirá la sanción y la promulgación; principio que podemos encontrar tanto en el marco de una democracia pluralista de carácter presidencial como parlamentario: el ejecutivo se limita a la sanción y promulgación de las leyes.

2. *Procedimiento de reforma de las leyes.* Como ya se indicó, el *Proyecto de Ley para la Reforma Política* era un paso para la creación de una futura asamblea constituyente que elaboraría la Constitución para España. Por tanto, al aprobarse dicho Proyecto se estaba *indirectamente* aprobando la existencia futura de una asamblea constituyente, tan deseada y preconizada por los *rupturistas*, sin caer por ello en la postura de éstos que implicaba un salto en el vacío con los riesgos subsiguientes, mientras que con el procedimiento previsto en

el Proyecto-Suárez se podía conseguir el mismo fin, pero evitando el vacío.

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

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

Proceso ordinario de elaboración de las leyes

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

Competencias del rey

Aparte de sancionar y promulgar las leyes, como establece el apartado 2º del artículo 1º, al rey le incumbiría una gran tarea, a saber: La de poder recurrir al uso del referéndum, “cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado”. Piénsese que el contenido del citado referéndum puede ser una opción política de interés nacional “sea o no de carácter constitucional”. Y sus resultados se

impondrán a todos los órganos del Estado y especialmente a las Cortes que, en caso de que éstas no acataran tal veredicto, actuando en consecuencia, “quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones”. La disolución será, pues, automática. Con ello, la voluntad de la Nación soberana quedaba a salvo del “juicio subjetivo de sus mandatarios”. Piénsese además que, con la posibilidad por parte del rey, de poder recurrir al uso del referéndum, éste se convertía —o podía convertirse— en verdadero motor del cambio social y en el hacedor de la democracia pluralista para España, en el caso de que las Cortes no realizaren dicha tarea.

Procedimiento electoral

El Proyecto de Ley para la Reforma Política finaliza con tres disposiciones transitorias y una final. De las tres, la más importante es la primera, en la que se establece que:

El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 204 Senadores, a razón de cuatro por Provincia, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad que residen en el respectivo territorio. Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Lógicamente una primera tarea a realizar por el Gobierno-Suárez era la de elaborar la correspondiente ley electoral que regulase el proceso para la elección, tanto de diputados como de senadores, y que garantizase la autenticidad de las elecciones para que cobrase fiabilidad y credibilidad al resultado decantado por el próximo referéndum, que tendría lugar el 15 de diciembre de 1976.

La inicialmente acertadísima elección del sistema electoral proporcional, que —como expone la mayoría de los autores— es el más adecuado para reflejar las diversas corrientes políticas que anidan en el pueblo, fue luego, en la práctica —con las *listas cerradas y bloqueadas*—, un instrumento *caciquil* en manos de L. Calvo Sotelo, el nuevo Romero Robledo del régimen *predemocrático* de Suárez.

Es lógico que el sistema proporcional, en su versión del método D'Hont, sea el seguido para la elección de diputados, puesto que la Cámara Baja tiene que ser —dentro de lo posible— una radiografía

del espectro político del país. En cambio las elecciones al Senado, al inspirarse en criterios de escrutinio mayoritario, están apuntando —al menos así aparecía en un principio— a que en el seno de la Cámara alta esté representada la entidad territorial que, lógicamente, a tenor del citado preámbulo del Proyecto, serán, tarde o temprano, las entidades autónomas. ¿No es esto lo que sucede con la representación de las regiones en el marco del Estado regional italiano?

Consideración final

Si bien este proyecto de ley —una vez aprobado— adquiriría el rango de ley fundamental (la llamada Octava Ley Fundamental), sin embargo, ella misma, como hemos visto, establece el procedimiento de “su” reforma y el de las demás leyes fundamentales. Por tanto, la afirmación última que se puede hacer a este Proyecto de Ley-Suárez es que conducirá —como así está sucediendo— por el camino de la evolución, mediante un tránsito paulatino y sin aventuras *rupturistas*, hacia la democracia pluralista mediante elecciones libres para una asamblea constituyente.

Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política

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

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

Mensaje del presidente del gobierno

Del madrileño diario *ABC* (15-12-76) recogemos la información y texto del mensaje:

Madrid (de nuestra redacción). El presidente del gobierno, don Adolfo Suárez, pidió anoche el “sí” en el referéndum, a través de Televisión Española y Radio Nacional de España, para construir una España “sin tópicos ni complejos” frente a la imagen de la Es-

pañía diferente. El presidente resaltó la idea de que sólo el pueblo español tiene autoridad para dirigir el cambio, comprometiendo la autoridad del gobierno para impedir que la violencia consiga imponerse a un Estado de derecho. Posteriormente, don Adolfo Suárez aludió a los grupos extremistas para decir que, en modo alguno, representan el sentir del pueblo español, y terminó afirmando su convicción de que es posible la consolidación en paz del pueblo español.

A continuación reproducimos las partes más importantes del discurso:

Buenas noches.

A los dos días de jurar mi cargo de presidente del Gobierno ante Su Majestad el Rey prometí dedicar mi esfuerzo a un objetivo, que es el objetivo de la Monarquía a la que servimos: darle al pueblo español el protagonismo que le corresponde. Han pasado cinco meses —diría que cinco importantes meses— y ha llegado la hora: mañana son convocados a las urnas más de veintidós millones de españoles para decidir su futuro político...

Por ello deseo hacer constar los principios que inspiran la reforma política que mañana se somete a sanción popular. Se trata, en primer término, de modificar nuestras estructuras políticas con el único fin de acomodarlas a la realidad de España y al pluralismo existente en su base social.

RESUMEN. Si ustedes me pidieran un nuevo resumen de sus objetivos, los condensaría en una sola frase: queremos que el pueblo español controle y dirija, a través de sus representantes, libre y democráticamente elegidos, los destinos de nuestra Patria. Las próximas elecciones —si ustedes aprueban esta ley— dirán quiénes son los depositarios de la confianza popular. Pero ahora mismo ni el Gobierno, ni las fuerzas políticas, ni ninguno de nosotros individualmente podemos desprendernos de la obligación de hacer posible todo esto. Por ello, cuando les pedimos que mañana vayan a las urnas, que mañana voten, que mañana ejerzan la soberanía que la ley les otorga, no es por afán de ganar una batalla que no hemos planteado.

Es únicamente porque creemos que nadie, salvo el pueblo en su conjunto, como dueño de sus destinos, tiene autoridad para dirigir el cambio...

El proceso político que está viviendo España es quizá único en la Historia, pues difícilmente se encuentran precedentes conocidos. Si todo cambio político implica dificultades, lo que es excepcional implica dificultades excepcionales.

El Gobierno es plenamente consciente de las graves dificultades que comportan conducir la transición política, pues en etapas como ésta se generan, lógicamente, recelos e incomprensiones en los diferentes sectores de la sociedad, sean de centro, de derecha o izquierda.

Es muy estrecho el camino por el que tiene que transcurrir la acción del Gobierno en estas circunstancias y, por otra parte, está siempre erizado de dificultades, ya sean económicas, políticas o sociales.

Realizar un cambio que es verdadero, y hacerlo pacíficamente, sin revoluciones y sin traumas, es una empresa merecedora de despertar las mayores ilusiones. . .

NUEVA ETAPA. Sólo me resta decir que cuando como presidente del Gobierno de Su Majestad les invito a acudir a las urnas y solicito un voto afirmativo, no estoy pidiendo nada para mí. Sólo pido que, entre todos, hagamos posible que a este pueblo se le devuelva la confianza de sentirse capaz de gobernarse a sí mismo. Sólo pido que abramos una puerta a la posibilidad de que nuestra vida pública no dependa de quienes más se hacen oír, sino de quienes mejores soluciones aportan.

Mañana gobiernan veintidós millones de españoles. Mañana comienza, si su voto es afirmativo, una nueva etapa histórica basada en la soberanía popular. . . Vamos a crear una forma de Gobierno estable, con el único procedimiento posible: que sean las mayorías quienes ejerzan el poder, con un respeto eficaz a las minorías. . .

El día del referéndum

El día 15 de diciembre de 1976 tuvo lugar el referéndum. Más de veintidós millones de españoles tuvieron que elegir en una jornada entre el “sí” del Gobierno, el “no” del *bunker*, y la abstención que pedía la oposición. Y optaron, con una proporción del 94.2 por ciento, por lo primero. En la capital de España más de un millar de periodistas españoles y casi trescientos informadores extranjeros seguían en el Palacio de Congresos y Exposiciones, donde se centralizó todo el servicio oficial de la información, las alternativas del escrutinio. Por la noche, a partir de las 22 horas, todo fue trepidante actividad. Improvisadas ruedas de prensa con asistencia masiva, presididas por el director general de Política Interior, don Enrique Sánchez de León, primero, y por los ministros de Información, don Andrés Reguera Guajardo, y de Gobernación, don Roldolfo Martín Villa, después, se sucedían entre las últimas horas de la noche del miércoles 15 y las primeras de la madrugada del jue-

ves 16. Al día siguiente, con escrutinio de más del 99 por ciento de los votos, las urnas dijeron la última palabra.

El resultado final del referéndum fue de un censo electoral de 22.114 042; 16.593 460 votos afirmativos, frente a 453 617 negativos; votos blancos 523 194, etcétera.

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

Con la aprobación de la *Ley para la Reforma Política* se legitimó democráticamente la monarquía, pues en ella se preveía la figura del rey y con unos poderes tan excepcionales que le acercaban a una *monarquía presidencialista* (*vid.*, artículos 1º, ap. 2º; 2º, aps. 3º y 6º; 3º, ap. 3º; y especialmente 5º, ap. 1º de la *Ley para la Reforma Política*).

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

O las Cortes o el rey

De lo expuesto fácilmente se deduce que, o las Cortes realizarían la pertinente reforma constitucional o tal tarea tendría que realizarla el rey. Pero el que las futuras Cortes tuvieran, a tenor del artículo 3, de la Octava Ley Fundamental, la competencia de llevar

a cabo la reforma constitucional no quiere decir, en modo alguno, como con harta frecuencia se suele repetir, que las citadas Cortes tuviesen, desde un punto de vista técnico, la naturaleza de constituyentes.

Para que unas Cortes merezcan el calificativo de constituyentes, han de reunir, entre otros, dos requisitos fundamentales: uno de tipo *formal*: que así se establezca en la convocatoria de dichas Cortes; otro de tipo *material*: que las futuras Cortes única y exclusivamente debían tener como misión la elaboración de la Constitución del Estado.

La Ley para la Reforma Política, en su artículo 1º, ap. 2º, establece: “La potestad de elaborar y aprobar las leyes, reside en las Cortes...” Es decir, únicamente en las Cortes reside la potestad legislativa.

Posteriormente, y tras referirse a la composición de las futuras Cortes en su artículo 2º, el artículo 3º señala que “la iniciativa de reforma constitucional corresponderá: B) al Congreso de Diputados”. Seguidamente el ap. 2º de este mismo artículo, establece el procedimiento para llevar a cabo la reforma constitucional.

De todo ello se desprende que las futuras Cortes tendrán, en principio, carácter *ordinario*. Pero en virtud de lo dispuesto en el artículo 3º antes mencionado, el Congreso de los Diputados posee la iniciativa de *reforma constitucional*. ¿Supone ello que las actuales Cortes tienen un carácter constituyente? No, únicamente tendrán una *potestad constituyente-constituída, reformadora...*, pero nunca una potestad constituyente, pues la existencia de un poder constituyente implica que éste sea un poder originario, *ex novo, creador* y no *derivativo* como lo son las actuales Cortes, que tienen naturaleza tan solo de *reformadoras*.

*Desde la Ley “Suárez” hasta las Cortes Constituyentes:
sus etapas*

Las elecciones

El 23 de marzo de 1977 publicaba el *B. O. E.*, un Real Decreto Ley, por el que se promulgaban las normas electorales. Completaba esta pieza legal, que luego sería desarrollada en detalles de procedimiento, todo el contexto legal para la reforma política. En el párrafo 4º del preámbulo, se establecen los criterios para la elección de los miembros del Congreso y del Senado:

... El sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reserva a los partidos y federaciones constituidas de acuerdo con las normas reguladoras del derecho de asociación política, a las coaliciones de estas fuerzas que pueden formarse por mera declaración ante la Junta Electoral Central y a los propios electores que deseen promover candidaturas determinadas y no de partido. La distribución de escaños se realizará de acuerdo con la regla "D'Hondt", que resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de la mayor media... En cuanto al Senado, se prevé la presentación de candidaturas individuales en condiciones análogas respecto de las establecidas en el Congreso. Dentro del sistema electoral mayoritario se ha optado por la modalidad del sufragio restringido, de manera que cada elector puede votar hasta tres candidatos, obteniendo los cuatro escaños correspondientes a cada distrito quienes hayan conseguido mayor número de sufragios...

Partidos políticos que se presentaron

Alianza Foral de Navarra (AFN), Alianza Nacional 18 de Julio (AN), Anepa Centro Popular (ANEPA CP), Alianza Popular (AP), Alianza Socialista Demócrata (ASD), Agrupación Electoral de los Trabajadores (AT), Bloque Nacional Popular Gallego (BN PG), Convivencia Catalana (CC [AP]), Candidatura de Unidad Popular (CUP), Democracia Cristiana Vasca (CDV), Esquerra de Catalunya (EC), Euskakiko Esquerra (EE), Euskal Sozialista Biltzarrea (ESB), Falange Española de las JONS (AN) (FE de las JONS), Falange Española de las JONS Auténtica (FE [a]), Federación Demócrata Cristiana (FDC), Frente Demócrata de Izquierdas (FDI), Fuerza Nueva (FN), Front de Treballadors de les Illies (FTI), Frente por la Unidad de los Trabajadores (FUT), Izquierda Canaria Unida (ICU), Lliga de Catalunya-Partir Liberà Català (Liga de CAT), Movimiento Socialista Andaluz (MSA), Partido Comunista de España (PCE), Pacte Democràtic per Catalunya (PDC), Partido Socialista de Canarias (PSC), Partido Socialista Gallego (PSG), Partido Popular Canario (PPC), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Socialista Obrero Español Histórico (PSOE [H]), Partido Socialista Obrero Español-Partido Socialista de Cataluña (PSOE-PSC), Partido Socialista Popular-Federación de Partidos Socialistas (Unidad Socialista) (PSP-FPS),

Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), Reforma Social Española (RSE), Unión del Centro Democrático (UCD).

Resultado de las Elecciones

Celebradas las elecciones generales el día 15 de junio de 1977, desde un primer momento se dibujaron como netos vencedores por este orden, la Unión del Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español. También obtuvieron escaños los siguientes partidos: Partido Socialista de Canarias (PSC), Partido Comunista (PCE), Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), Alianza Popular (AP), Partido Socialista Popular (PSP), Federación de Partidos Socialistas (FPS), Democracia i Catalunya, P. Nacionalista Vasco (PNV) y Frente Democrático de Izquierdas (PTE).

Grupos parlamentarios

Congreso de Diputados

Unión de Centro Democrático, con 165 diputados más siete independientes; en total la UCD cuenta con 172 diputados, es decir, sólo le faltan tres para obtener la mayoría absoluta. El portavoz era don Leopoldo Calvo Sotelo.

Socialista, en el Congreso con 103 diputados del PSOE, el portavoz es don Felipe González.

Socialista de Cataluña, con once diputados del PSC, más cuatro del PSOE e independientes socialistas. El portavoz es don Francisco Ramos. Tiene unidad de voto con el anterior y celebrarán reuniones únicas.

Partido Comunista y Partido Socialista Unificado de Cataluña, con los once diputados del PCE, y nueve del PSUC. El portavoz es don Santiago Carrillo.

Minorías catalana y vasca con trece diputados catalanes y ocho del PNV. El portavoz es don Miguel Roca Junyent.

Alianza Popular, con 16 diputados de la coalición. El portavoz es don Manuel Fraga Iribarne.

Grupo mixto, previsto en las normas de las Cortes y que lo forman los cinco diputados del PSP, el del Partido Socialista de Aragón, el del Euzkadi Esquerra y el de Unión de Centro y Democracia Cristiana de Cataluña.

Senado

Unión de Centro Democrático, con sus 106 senadores más los ministros y senadores reales, señores Martín Villa, Lavilla, Oreja, Abril Martorell, Fuentes Quintana. El portavoz era don Rafael Calvo Ortega.

Partido Obrero Español, con sus 48 senadores. El portavoz, don Rafael Fernández Álvarez.

Agrupación Independiente, compuesta por 11 senadores reales, señor Ollero Gómez, señorita Begué Cantón y señores Marías Aguilera, Carvajal y González, Ortega Spottorno, Sampedro y de la Serna. El portavoz es Justino Azcárate.

Grupo Vasco, integrado por don Manuel de Irujo, Ignacio de Oregui, Ramón Bajo Fanlo, Federico de Zabala, Gregorio Javier Monreal, Juan María Bandrés, Juan María Vidarte de Ugarte, Ignacio de Uría Epelde a los que se han adherido María Riviet Garrochet, de Entessa de Catalans y Camilo José Cela. El portavoz, Miguel de Unzueta

Entessa de Catalans, lo integran los quince senadores restantes de las provincias catalanas más el senador de designación real, Maurici Serrahima. El portavoz, Josep Benet Morrell.

Progresista y Socialista Independientes, integrado por 21 senadores. El portavoz, Manuel Villar Arregui.

Grupo Independiente del Senado, formado por don Fermín Zelada, Guillermo Luca de Tena, Alfonso Escámez, Luis Olarra, Manuel del Prado, Andrés Ribera, Miguel Primo de Rivera, Alfonso Osorio y Luis Díez Alegría. El portavoz, Luis Sánchez Agesta.

Nombramiento del presidente de las Cortes.

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

Constitución de las Cortes

El 13 de julio de 1977 será recordado en nuestra historia como la fecha en que, después de 40 años, se reunieron nuevamente unas

Cortes elegidas por sufragio universal y en las que el pueblo español está representado a través de sus partidos políticos. Se nombraron los presidentes, vicepresidentes y secretarios provisionales y se procedió a la elección definitiva de estos cargos. Se eligieron como presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente, a don Fernando Álvarez de Miranda y a don Antonio Fontán.

Reglamento

En el *BOE*, se publicó, el 13 de agosto, el Anteproyecto de Reglamento para el Congreso elaborado por la ponencia elegida al efecto. Con carácter permanente se establecieron las siguientes comisiones: de gobierno interior, de suplicatorios, de reglamento, permanente y de urgencia. En el mismo se establecía la posibilidad de formar tantas comisiones especiales como hiciesen falta, además de las ministeriales, las de asuntos constitucionales y presidencia del gobierno y la de presupuestos.

Una vez elegida la mesa de la *Comisión Constitucional* se eligió una ponencia en la que quedaban integrados todos los grupos parlamentarios, excepto el mixto (cuyo representante, Enrique Tierno, líder del PSP, mostró sensiblemente su disgusto), para *redactar el borrador de la nueva Constitución*. Inicialmente el gobierno y la UCD querían nombrar una comisión de expertos que elaborase un borrador constitucional a lo que se opuso el PSOE. De ahí la creación de la Comisión Constitucional y su correspondiente ponencia.

Apertura de las constituyentes

Juan Carlos I, monarca constitucional

El día 22 de julio de 1977 tuvo lugar la apertura de la primera legislatura de las Cortes de la Monarquía de Juan Carlos I. El jefe del Estado, en la lectura de su discurso —que duró dieciséis minutos—, se definió como un “monarca constitucional”; reafirmó que “la soberanía popular tiene su superior personificación en la Corona”; manifestó que la corona deseaba una Constitución que diera cabida “a todas las peculiaridades de nuestro pueblo”, que garantizase “sus derechos históricos y actuales”, y que reconociese “la diversa realidad de nuestras comunidades regionales.” Pero ante

todo, el jefe del Estado quiso subrayar, de una manera especial, “la función integradora de la Corona y su poder arbitral”.

He aquí el problema: en mi mente se produjo un “zigzag” tras la lectura del discurso real. No comprendía todavía, cómo el jefe del Estado se podía definir como monarca “constitucional” y, a su vez, querer asumir la tarea de monarca “arbitral”, que tan solo se puede desplegar en el marco de una monarquía “parlamentaria” y “democrática”. En un principio, pensé que sería un lapso del amanuense..., pero los hechos posteriores demostraron que el actual jefe del Estado continuaba siendo un monarca “constitucional” y que, por tanto, le resultaría imposible a la corona cumplir con su pretendida “función integradora” y su poder “arbitral”. Para confirmarlo bastaría aducir el hecho de las elecciones, de entre los diputados y senadores del centro y de la derecha de las Cortes para completar la composición del alto organismo consultivo de la nación, el Consejo del Reino, que es esencialmente *antidemocrático* por su composición y atribuciones.

¿Monarquía arbitral?

En más de una ocasión, y por representativas personalidades del régimen autoritario —en trance de desaparecer—, y por autorizadas voces de la Monarquía de Juan Carlos I, se ha afirmado que la *solución* institucional monárquica posfranquista era —debía serlo— la de una monarquía arbitral.

Si tenemos en cuenta las atribuciones —todavía en vigor hasta la aprobación de la nueva Constitución— que los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica del Estado conceden al rey, y la existencia del Consejo del Reino, que, junto con el rey, controlan al gobierno, no se puede calificar de “parlamentaria” la monarquía todavía vigente en España hasta la nueva constitución. Y si no es “parlamentaria” no se puede calificar de “arbitral”. En el marco de la monarquía del antiguo régimen autoritario, el rey tenía una responsabilidad “solidaria” con el gobierno. Cabía, pues, el peligro de su “desgaste”, al “desgastarse” aquél por propia ley natural implícita en toda gestión “ordinaria” de la vida política. A esta situación pretendió dar solución el “Borrador constitucional” que elaboraron la Ponencia constitucional y la Comisión constitucional estructurando una monarquía parlamentaria.

La monarquía parlamentaria

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

El rey viene a ser como un cuarto poder —el poder neutral— que, según su formulador B. Constant, tiene la misión de hacer correcto el funcionamiento del poder ejecutivo, legislativo y judicial, división de poderes de la que ya nos hablaron Locke y Montesquieu, como condición para la salvaguardia de las libertades del individuo. Este poder neutral ha de evitar que los otros poderes se crucen entre sí, conservando cada cual su lugar. El rey ha de estar al margen de cualesquiera de estos tres poderes —ser neutral— para que la acción pueda ser reparadora sin ser hostil. Con arreglo a este principio, resulta el siguiente esquema:

El poder legislativo reside en las asambleas representativas, con la sanción del Rey; el poder ejecutivo, en los ministros, el poder judicial, en los tribunales. El primero hace las leyes, el segundo prevé a su ejecución general, el tercero las aplica a los casos particulares. El Rey —autoridad neutral o intermediaria— está en medio de estos tres poderes, sin ningún interés, por supuesto, en transformar el equilibrio y teniendo, en contrario, todo interés en mantenerlo.

La doctrina de Constant constituye el supuesto base del régimen parlamentario, sea en su forma monárquica, sea en la republicana.

Principios del régimen parlamentario

Se trata de una estructura gubernamental basada en la colaboración de poderes.

La colaboración de los poderes es la forma más extendida de división de funciones entre los gobernantes, particularmente en el aspecto del régimen parlamentario.

La noción general de colaboración de poderes

La colaboración de los poderes se caracteriza por tres ideas esenciales: primero, en la base supone una distinción de las funciones

del Estado, que son confiadas a distintos órganos; segundo, tales órganos no están rigurosamente especializados en sus funciones, existen dominios de acción común; tercero, por último, lejos de estar rigurosamente separados los unos de los otros, los órganos del Estado disponen de medios de acción recíproca. *Distinción de los poderes, colaboración funcional y dependencia orgánica*, esas tres fórmulas definen la colaboración de poderes, oponiéndola a la vez a su *confusión* y a su separación. Pues bien, estos principios han sido recogidos por el Proyecto constitucional que en fecha 21 de julio del 78 fue aprobado por la Cámara de los Diputados por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones.

Hacia una monarquía parlamentaria

A) *Introducción. ¿El “Borrador” constitucional prevé una monarquía parlamentaria?*

La Monarquía de Juan Carlos I, con el “Borrador” constitucional, se transforma —en parte tan solo— de “Constitucional” —como lo es en la actualidad, con las leyes fundamentales en la mano— en “parlamentaria”. Decimos en parte tan solo porque concedía al rey ciertas atribuciones —como luego veremos— impropias de una monarquía parlamentaria, arbitral.

Por una parte, la Ponencia constitucional ha respetado, en sus líneas generales, la concesión al rey de aquellas atribuciones propias de un poder neutral, arbitral (valdría la pena cotejar esta afirmación con lo expuesto, al respecto, en las constituciones monárquico-parlamentarias y en las republicanas, *v. g.*, la Constitución belga del 7 de febrero de 1831 y la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, pero, por otro lado, concedía al rey facultades que juzgamos impropias de una monarquía “parlamentaria”: *v. g.*, artículo 2º: “La Monarquía garantiza el derecho a la utonomía...”; artículo 48: “El Rey... tutela los derechos y libertades reconocidos por la Constitución...” Pues bien, siguiendo el esquema de Constant —arriba expuesto—, el deber de garantizar... y tutelar derechos corresponde a los Tribunales... Por otra parte, en el artículo 54, ap. 9), del “Borrador” se atribuía al rey “presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea necesario...” ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Por qué esta atribución? ¿No estaba ya el artículo 95 del “Borrador” consti-

tucional que regulaba las funciones del Gobierno? ¿Se meditó lo suficiente, tanto más si tenemos en cuenta los acontecimientos que, de todo tipo, venían sucediéndose en España, el daño que se le podía causar a la monarquía haciéndola responsable “solidaria” de la gestión del Gobierno? ¿La “instaurada” Monarquía de Juan Carlos I no perdería “tantos”, en orden a su consolidación, asumiendo decisiones de carácter ordinario que son propias a adoptar por el gobierno? Había que establecer, claramente, una monarquía “arbitral” o una “democracia coronada”. Y esa ha sido la labor que, posteriormente, ha realizado la Comisión constitucional.

No obstante lo expuesto anteriormente, el “Borrador” constitucional, elaborado por la Ponencia preveía unas interrelaciones entre el gobierno y las Cortes —concretamente con el Congreso de Diputados— que forzosamente nos inducen a afirmar que el sistema de gobierno por ella creado se le debía cualificar de parlamentario: de una parte, el Congreso controla al gobierno mediante la aprobación o denegación de la cuestión de confianza (planteada por el gobierno); a través de las preguntas e interpelaciones de los diputados a los ministros, mediante la moción y voto de censura, etcétera... (vid. artículos 89-91 del Anteproyecto constitucional); y, por otra parte (en el artículo 93), el presidente del gobierno “podrá proponer la disolución del Congreso, que será decretada por el Rey”. He aquí realizada la teoría de los “pesos y contrapesos” o de la “colaboración de poderes” propia de un gobierno parlamentario.

Y para que la monarquía del Anteproyecto fuera verdaderamente parlamentaria, *arbitral* como quiere el artículo 51 del Anteproyecto, ya aprobado por la Comisión Constitucional, que dice: “El Rey... *arbitra* o modera el funcionamiento regular de las instituciones...” era necesario eliminar o suprimir algunas atribuciones que —como dijimos— el “Borrador” concedía al rey. Afortunadamente en el Anteproyecto aprobado por la Comisión constitucional ya no figuran ciertas atribuciones que sí se contenían en el “Borrador” Constitucional”. Recordémoslo una vez más: A) “tutelar los derechos...” (artículos 48 y 53 del Borrador), porque esto es de la incumbencia de las leyes de los Tribunales (véase el artículo 48 ap. 2º: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los derechos reconocidos en el Capítulo II ante los tribunales ordinarios...”) y B) la de “presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea necesario...” El artículo 57 ap. g), ya aprobado por la Comisión Constitucional, dice: “Corresponde al Rey: ...ser informado de los asuntos del Estado y

presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.”

Más adelante nos referiremos a la *Corona*, al *rey* y sus *poderes*, y a las relaciones *gobierno-Congreso de diputados*, finalizando con ello nuestra exposición de que en el Anteproyecto Constitucional (y en la medida en que hemos podido seguir los debates todavía hoy no finalizados [12-VI-1978]) ha cristalizado una monarquía parlamentaria. De su rodaje el tiempo lo dirá.

Creemos oportuno referirnos, antes de adentrarnos en los apartados arriba indicados, en el proceso que ha seguido, tanto en la Ponencia como en la Comisión constitucional, el problema de la forma de gobierno monárquico-parlamentaria, que ha cristalizado con la aprobación del título II que regula la *Corona*. Tras ello y de analizar el contenido del citado título II transcribiremos los artículos ya aprobados por la Comisión constitucional.

Comisión constitucional

Los ponentes encargados de redactar la Constitución eran: Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, de la UCD; Gregorio Pecos-Barba, del PSOE; Jordi Solé Tura, del PSUC; Miguel Roca Junyent, del Pacte Democràtic per Catalunya, y Manuel Fraga Iribarne de Alianza Popular. Cada uno de los ponentes llevaría a la Mesa los correspondientes anteproyectos elaborados por sus partidos.

Postura de los miembros de la Potencia ante el tema monárquico.
Uno de los temas más importante y discutibles de la nueva Constitución era la forma de gobierno, la monarquía instaurada por decisión de unas Cortes antidemocráticas y voluntad de un dictador, que no tenía aún en España un referendo popular. Desde el punto de vista de la UCD la Constitución, al ser sometida a Referéndum, brindaba la ocasión para ello dándole automáticamente el referendo y legitimación, por la voluntad popular, necesarias. Gabriel Cisneros (UCD) opinaba que la monarquía debía tener en un 80% funciones representativas y sólo en un 20% arbitrales; pero añadía, pretender eludir la definición monárquica y hereditaria del Estado “es una broma”. Para Solé Tura, ese 20% de funciones arbitrales era, incluso, excesivo. “Si hay conflicto en los distintos poderes, para eso está

la Constitución y no el Rey.” Las competencias del jefe del Estado en una monarquía constitucional debían ser, para Peces-Barba, las siguientes: encargar la formación del gobierno de forma automática a quien tenga la mayoría parlamentaria, promulgar las leyes, disolver las cortes en los casos previstos por la ley, y poco más. “Son funciones fundamentalmente representativas” afirmaba. Estas son las opiniones que, al tiempo de ser elegidos para elaborar el “Borrador,” sostenían los miembros de la Ponencia y que permitían suponer que la constitución definiría a España como una monarquía hereditaria constitucional parlamentaria.

La Ponencia constitucional se reunió por primera vez el 22 de agosto de 1977 a las cinco y media de la tarde.

Voto particular del PSOE. El criterio del Partido Socialista se manifestó congruente con la línea tradicional seguida por el partido sobre la forma monárquica como expresó su ponente en unas declaraciones hechas a la prensa. Decía Peces-Barba: “. . . El PSOE, estará en la línea tradicional de siempre, la mantenida históricamente, *republicana*, aunque esto es un tema secundario y sin la importancia que tuvo en el siglo pasado.” Esta opinión que refleja la expresada en el Anteproyecto constitucional del PSOE hacía prever que su voto dependería del desarrollo de los trabajos en el seno de la Comisión, y que sería una opción política más que ideológica.

Unos meses antes, abril del 77, Gómez Llorente, miembro de la Comisión Ejecutiva del PSOE publicaba un artículo en *Cuadernos para el Diálogo*, titulado “*El PSOE: Monarquía y República*” que confirma nuestra anterior opinión, como lo muestran los párrafos, que forman parte de dicho artículo, y que a continuación transcribimos:

. . . A la altura de diciembre de 1976 no estaba claro si anteponer prioritariamente la exigencia republicana no supondría precisamente alejar o dificultar la consecución de ese objetivo verdaderamente esencial y primero de democratizar el Estado. . . Ideológicamente el socialismo es republicano. Su raíz igualitaria repugna los derechos por herencia, y especialmente los privilegios hereditarios. Parece más democrático que todas las magistraturas sean electivas y por mandato limitado. . . Si miramos a nuestra historia encontramos, ¿cuántos golpes de Estado contra la Constitución fueron dados por los Reyes o con la complicidad de éstos? Basta esta reflexión para sonreír ante el argumento que utilizan algunos monárquicos sobre la neutralidad

real como poder moderador. . . En el programa máximo o declaración de principios del PSOE. No se dice nada sobre la forma de Estado. Se dice que queremos la toma del Poder político por la clase trabajadora, la transformación de la propiedad, la organización de la sociedad sobre la base de la Federación económica, etcétera. . . Los monárquicos podrían jugar, acaso con éxito, el hecho de que el Rey presidiera una consulta popular limpia, y un periodo constituyente restablecedor de todas las libertades. Mas si la Monarquía se consolidase por otros caminos, uniría inevitablemente su suerte a la de los artífices de esa fortaleza edificada sobre situaciones sumamente mudadizas.

Presentación del “Borrador”. El 22 de diciembre de 1977 entregó la Ponencia el “Borrador” constitucional que fue publicado en el BOE, el 5 de enero de 1978 con los votos particulares de sus miembros, y el 31 de enero, al finalizar el plazo de presentación de los escritos de enmiendas, éstas sumaban 1 133. Por lo que respecta a la presente comunicación nos interesa constatar que contra la forma de gobierno monárquica fue presentada la enmienda por el PSOE, que ya aparecía en su voto particular añadiendo otra, para el caso de que no prosperase la forma republicana, que limitaba las atribuciones del rey de tal forma que se le desproveía completamente de funciones políticas. Esta enmienda estaba suscrita también por el grupo parlamentario de Socialistas de Cataluña, adhiriéndose también a la misma el diputado de Euskadiko Ezquerria, Francisco Letamendía. El resto de las enmiendas se limitaban a proponer correcciones de estilo y matizaciones técnicas.

Texto definitivo del Anteproyecto constitucional. Tras el estudio de los 1 133 *escritos de enmiendas*, y las vicisitudes políticas por las que ha atravesado el trabajo de la Ponencia —incluida la retirada del ponente socialista señor Peces-Barba— las modificaciones se han hecho en dos sentidos: uno, de carácter formal para mejorar la redacción y sistematización de los artículos; y otro más importante en cuanto al fondo, que afecta a temas decisivos para la regulación de la vida pública española. El 16 de marzo finalizó el trabajo sin que se hubiera reintegrado a la Ponencia el socialista Peces-Barba. El representante comunista, Jordi Solé Tura, que presidió la sesión final, declaró a los periodistas que se había procurado mantener el espíritu inicial de *consenso*.

Discusión del Anteproyecto. El texto del Anteproyecto publicado el 17 de abril comenzó a discutirse en el seno de la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* el 5 de mayo. Los debates tienen como base tanto el texto definitivo del Anteproyecto como las 3 200 enmiendas presentadas y los votos particulares. Solamente nos vamos a referir a las discusiones habidas, y que en el momento de redactar estas líneas aún prosiguen, sobre el tema de la Corona. Al día siguiente de iniciarse los trabajos, *El País* publicaba en primera página la “Recomposición del consenso” de las fuerzas políticas con asiento en el Congreso, sobre las líneas fundamentales de la norma básica llamada a regir la convivencia de los españoles, apuntando la existencia de un acuerdo político de principio sobre la Constitución. *En la defensa que sobre el consenso hicieron los grupos parlamentarios*, el tema de la monarquía no suscitó polémica entre UCD y PSOE. El señor Herrero resaltó la triple misión moderadora, arbitral y simbólica de la monarquía, mientras que Peces-Barba destacó que el voto particular socialista a la forma de Estado significaba un servicio a la comunidad por cuanto dejaba sentado que ningún poder se encuentra enraizado fuera de la Constitución ni responde “ante Dios y la Historia”. El portavoz de la Minoría Catalana, Roca Junyent, por su parte, se mostró de acuerdo con el tratamiento dado en el Anteproyecto a los temas políticos básicos: definición de España como Estado social de derecho, monarquía parlamentaria como forma de gobierno y adecuado equilibrio entre los poderes del Estado, y resaltó especialmente el hecho de que el Anteproyecto esboza una estructura de Estado que acaba con el centralismo. El secretario general del PCE, Santiago Carrillo, dedicó gran parte de su intervención a la monarquía, recordando el republicanismo originario del PCE (“defendimos a la República con nuestra sangre”), para advertir que las diferencias sobre las formas de gobierno no deben ser obstáculo cuando lo decisivo es la democracia. Basando su argumentación en las características concretas del proceso democratizador español, no ocultó las reservas que el PC tuvo respecto al rey que pudo aparecer como heredero de la dictadura, pero —agregó— “hemos ido viendo que el Jefe de Estado ha sabido hacerse eco de las aspiraciones democráticas y ha sido una pieza decisiva en el difícil equilibrio político establecido en este país, y lo sigue siendo”; además del papel de *bisagra* que, según Carrillo, ha realizado el rey entre la sociedad civil y el aparato del Estado, para evitar un enfrentamiento dramático entre ambos grupos. Pidió, a

continuación realismo sobre el tema, advirtiendo que “un partido político que se propone transformar la sociedad no puede prescindir de la realidad y que si en las condiciones concretas de España pudiéramos sobre el tapete la cuestión de la República correríamos hacia una aventura catastrófica en la que seguro no obtendríamos la República, pero perderíamos la democracia”.

Manuel Fraga, representante de AP, se refirió a la forma de Estado con las siguientes palabras: “Alianza Popular apoya decididamente la forma Monárquica del Estado, e invita cordialmente a todos los grupos políticos a no plantear en este debate la infecunda discusión que envenenó un siglo de nuestra Historia contemporánea”.

En nombre del grupo Minoría Catalana, Miguel Roca, intervino ante la Comisión Constitucional para afirmar, entre otras cosas, que “. . . La forma de Estado que se instituye, es decir, la Monarquía parlamentaria, no constituye ninguna dificultad para el reconocimiento y el ejercicio de la soberanía popular”. Joan Reventós, en nombre de los Socialistas Catalanes calificó de matizada la conformidad de su grupo con el Anteproyecto de Constitución; Tierno, en nombre del grupo mixto insistió en que la Constitución no debe ser freno para las aspiraciones del pueblo, incluso la del socialismo y se congratuló de que el actual texto constitucional aunque defendiendo intereses de clase, no puede ser calificado de clasista; y, finalmente, Xavier Arzallus, recordó que los vascos habían vivido durante siglos en el marco del pacto foral de la Corona, y sólo cuando se rompió unilateralmente, surgió el llamado separatismo.

Antes de la votación por la que se aceptó el Anteproyecto como texto de trabajo, interesa destacar la intervención de dos diputados, sin voto, en la Comisión, que hicieron oír su voz en la que expresaban una dura crítica, casi corrosiva, contraria al Anteproyecto. Por lo que se refiere a la forma monárquica, Letamedía —uno de los diputados— se mostró dispuesto a apoyar los votos particulares o enmiendas en favor de la República. “No tenemos nada contra la persona física de Juan Carlos —dijo— ni en contra ni a favor. Es cierto, contra lo que pudo temerse en un principio, que no es el monarca del fascismo. Pero es el Monarca de la reforma, y la reforma no puede curar las llagas de Euskadi.” Heribert Barrera —el otro orador que intervino— basó su oposición al Anteproyecto en tres objeciones principales: por estimarlo técnicamente desafortunado; por establecer la monarquía como forma política del Estado sin previa consulta democrática, y por no estatuir la soberanía a

cada una de las naciones que integran el Estado español. Recordó el carácter republicano de su partido, negó la oportunidad al planteamiento sobre la validez de la monarquía o la república, ya que a ello tendría que responder el pueblo, antes de que la institución monárquica se nos haya introducido —dijo— de refilón. Negó la legitimidad a los referéndum anteriores y aseguró que, de producirse una consulta en que se planteara con claridad al pueblo la elección entre monarquía y república, los republicanos, “que somos ante todo democráticos”, aceptarían el resultado. La propuesta del señor Barrera fue la de devolver el Anteproyecto a la Ponencia, realizar la consulta popular sobre la forma de gobierno y una vez borrado el pecado original de la monarquía —su origen franquista— reiniciar el debate constitucional de modo coherente.

Debate sobre la forma política de Estado. Sin ningún voto en contra y trece abstenciones (los trece diputados socialistas) fue aprobada el día 11 de mayo de 1978, la monarquía como forma política de Estado. Gómez Llorente, en lo que fue calificado de meditado discurso, expresó:

... que los socialistas asumimos la obligación de replantear todas las instituciones básicas de nuestro sistema político, sin excepción alguna, incluso la forma política del Estado... En este sentido nuestro grupo parlamentario expresa su profunda convicción de que todo poder sólo es legítimo en tanto que sea expresión de la voluntad popular libremente emitida, expresamente declarada a través de formas auténticamente democráticas... El principio dinástico por sí solo no hace acreedor para nosotros, de poder a nadie sobre los demás ciudadanos. Menos aún podemos dar asentimientos y validez a los actos del Dictador extinto que secuestrando por la fuerza la voluntad del pueblo y suplantando ilegítimamente su soberanía, pretendieron perpetuar sus decisiones más allá de su poderío personal despótico, frente al cual los socialistas hemos luchado constantemente... No ocultamos nuestra preferencia republicana, incluso aquí y ahora; pero sobrados ejemplos hay de que el socialismo, en la oposición y en el poder, no es incompatible con la Monarquía cuando esta institución cumple con el más escrupuloso respeto a la soberanía popular y a la voluntad de reformas y aun transformaciones que la mayoría del pueblo desee en cada momento, ya sea en el terreno político o económico.

Aprobado definitivamente el texto del artículo 1º ap. 3º quedó redactado el párrafo tercero como sigue: “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.”

A continuación transcribimos los artículos relativos a la monarquía, que fueron aprobados los días 29 y 30 de mayo:

Artículo 51. 1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones; asume la alta representación del Estado en las relaciones internacionales y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el art. 59, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el art. 60. 2.

(Aprobado por unanimidad).

Artículo 52. 1. La Corona de España es hereditaria en los sucesores de SM don Juan Carlos I de Borbón. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la hembra y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

(34 votos a favor, cero en contra y la abstención de María Teresa Revilla –UCD).

2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

3. Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

4. Aquellas personas que, teniendo derecho a la sucesión en el Trono, contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey, de acuerdo con el Congreso, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.

5. Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica.

(Los cuatro últimos apartados de este artículo fueron aprobados por unanimidad, excepto el último, que registró la abstención del diputado del PNV).

Artículo 53. La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia.

(Aprobado por unanimidad).

Artículo 54. 1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.

2. Cuando el Rey se inhabilite para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el párrafo anterior.

3. Si no hubiere, ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes y se compondrá de una, tres o cinco personas.

4. Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad.

(Aprobado por unanimidad).

5. La Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey.

(Dieciocho votos a favor —UCD y AP—, doce en contra —socialistas y comunistas— y dos abstenciones —Minoría Catalana y PNV—).

Artículo 55. 1. Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiere nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes, pero no podrán estar reunidos los cargos de regente y de tutor, sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

2. El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo de representación política.

(Veinte votos a favor —UCD, AP, Minoría Catalana y PNV—, ninguno en contra y doce abstenciones —socialistas y comunistas—).

Artículo 56. 1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar

y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las comunidades.

2. El príncipe heredero, al ser mayor de edad, y el regente o regentes, al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.

Artículo 57. Corresponde al Rey:

- a) Sancionar y promulgar las leyes.
- b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y nombrarlo en los términos previstos en la Constitución y poner fin a sus funciones cuando aquél le presente la dimisión del Gobierno.
- e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente.
- f) Expedir los Decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos las sesiones del Consejo de Ministros cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley la cual no podrá autorizar los indultos generales.

Artículo 58. 1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.

2. Al Rey le corresponde, cuando proceda, manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados y ratificarlos.

3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y concluir la paz.

Artículo 59. 1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 92 serán refrendados por el Presidente del Congreso.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que lo refrenden.

Artículo 60. 1. El Rey recibe de los presupuestos del Estado una cantidad global para sostenimiento de su familia y Casa y distribuye libremente la misma.

2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

Hubo modificaciones, matizando los textos, en los apartados referentes a las funciones que le corresponden al Rey, así como en los artículos 58 y 59; a este último se le añadió un nuevo apartado a propuesta del señor López Rodó (Alianza Popular), que fue aceptado por unanimidad. El artículo 60, referido a los presupuestos de la Casa Real, no fue modificado.

Al artículo 57 no se aceptó un nuevo apartado propuesto por el señor López Rodó, en el que se concedía al rey prorrogar excepcionalmente al mandato de las Cortes Generales. Comunistas y socialistas se opusieron a dar al Rey esa facultad, que se consideró como una prerrogativa, y añadieron que el tema estaba resuelto en el artículo 108.

Una enmienda del señor López Rodó

Hubo un amplio debate ante otra propuesta del señor López Rodó, defendiendo un nuevo artículo. Decía el texto que si las instituciones políticas, la independencia de la nación, la integridad de su territorio estuvieren amenazadas de modo grave e inmediato y se interrumpiera el funcionamiento irregular de los poderes públicos constitucionales, el rey adoptará las medidas exigidas por las circunstancias a propuesta conjunta del presidente del gobierno y de los presidentes de las Cámaras legislativas, y dará cuenta de ello a la nación, dirigiéndole el correspondiente mensaje. Tales medidas habrán de inspirarse en la decisión de garantizar a los poderes públicos en el más breve plazo posible los medios para cumplir su misión. Las Cortes se reunirán tan pronto como las circunstancias lo permitan.

Para Peces-Barba tal artículo era como institucionalizar el golpe de Estado. “El problema que podría producirse sería de hecho y no jurídico, y lo consideró incompatible con una Monarquía parlamentaria”. Opinó en contra Fraga Iribarne, diciendo que era compatible con esa monarquía y no era ni la institucionalización del golpe de Estado ni una dictadura constitucional; las situaciones que la enmienda plantea, se pueden producir.

Se manifestó en contra Solé Tura, quien dijo que “eso era recurrir el artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, que no está derogada, pero que la Constitución va a derogar, ¿por qué en época de crisis grave hay que dar esas facultades al Rey?” Roca Junyent dijo que “no se debe constitucionalizar al general Pavía y no quería oír hablar de dictaduras porque si una, que no fue constitucional, duró 40 años, nadie sabe lo que duraría una constitucional.” Pérez Llorca se opuso a la enmienda, aduciendo que estaba regulado en el artículo 108 y si no lo resolverá el ejecutivo y el legislativo; se opuso a implicar a la Corona en este tipo de problemas y a hacerla responsable.

La enmienda obtuvo 2 votos a favor y 32 en contra.

La Corona y el rey

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

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

La Corona

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

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

El rey

El rey es la personificación de la Corona. El rey es símbolo de la unidad y de la permanencia del Estado, en cuanto superestructura jurídica de la nación española, una e indivisible (*vid.*, artículos 2 y 51 ap. 1). Al rey, en cuanto símbolo de la unidad del Estado, se le imputan todas las actuaciones llevadas a cabo por los otros órganos constitucionales del Estado. Y, como representante de la Corona, el rey es también símbolo de la permanencia del Estado en cuanto que la Corona es hereditaria y se asegura la sucesión de la continuidad misma de la naturaleza. La Corona permanece, los monarcas cambian, pero la sucesión de unos a otros hace que la Corona esté siempre personificada en un rey (*vid.*, artículo 52).

El rey es también árbitro y moderador del “funcionamiento regular de las instituciones . . .” “y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las Leyes”. (artículo 51, ap. 1).

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

¿Qué es el refrendo?

El refrendo —ya lo expusimos anteriormente— se corresponde perfectamente con la técnica constitucional de las monarquías cons-

titucionales y parlamentarias. Se trata de un instrumento constitucional de limitación de las atribuciones regias del poder regio. El refrendo se materializa con la estampación de la firma del refrendario junto a la del rey y con ello viene a manifestarse la fusión de ambas voluntades. La consecuencia capital del refrendo consiste en *desplazar la responsabilidad de los actos del rey, jefe del Estado español, hacia aquellas personas que lo refrendan.*

La trascendencia política del refrendo en las monarquías *parlamentarias* es mayor que en las monarquías puramente *limitadas*. . . , y así, apoyándose en el refrendo puede *v. g.*, la Cámara de los Diputados responsabilizar al gobierno y provocar, por ende, la crisis total o parcial del mismo. Quien refrenda un acto del rey “asume íntegramente la responsabilidad de la legalidad y de la oportunidad” de tales actos (Sánchez Agesta). El artículo 51, ap. 3, dice: “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados” por el presidente del gobierno. . . , o por los ministros competentes, en su caso, . . . o por el presidente del Congreso, según el tipo de actos realizados por el rey (artículo 59, ap. 1). “Los actos del Rey carecerán de validez sin dicho refrendo.” (Artículo 51.)

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

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

1. *La adquisición de la autoridad regia* se basa en la sucesión, esencia de la monarquía. La sucesión en el trono sigue el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado el varón a la hembra, y en el mismo sexo la persona de más edad a la de menos (artículo 52, ap. 1). Este precepto es el mismo que el contenido en el artículo 60 de la Constitución de 1876.

“Extinguidas todas las líneas no excluidas por la Ley —establece el párrafo 3 del artículo 52—, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.” Este último precepto resuelve la posibilidad de una grave laguna institucional en la forma de gobierno monárquica, problema que preocupó a la doctrina de principios de siglo y sobre la cual no nos extendemos ahora.

Dejamos para más adelante el ejercicio de la autoridad regia, por su mayor amplitud, y tratamos de la:

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

El Anteproyecto reenvía a una ley, párrafo 5º; artículo 52, para resolver la problemática sobre las abdicaciones, renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión. Esta ley tendrá carácter de orgánica según la modificación introducida en el debate de la Comisión constitucional.

3. *Regencia.* La institución de la regencia está contemplada en el artículo 54, 1, que reproduce el artículo 67 de la Constitución de 1876: “Cuando el Rey fuese menor de edad, el padre o la madre del Rey, y, en su defecto, el pariente más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia, y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.” “Del mismo modo se procederá si el rey se inhabilitara para el ejercicio de su autoridad y esa imposibilidad fuese reconocida por las Cortes. Si no hubiese ninguna persona a quien correspondiera la regencia, ésta será nombrada por las Cortes y se compondrá de una, tres o cinco personas. Para ejercer la regencia es preciso “ser español y mayor de edad” (artículo 54, 2, 3 y 4). El artículo 55 repite, prácticamente, el 73 de la Constitución de 1876, cuando dispone que será:

tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes, pero no podrán estar reunidos los cargos de regente y tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

El Anteproyecto precisa que el consorte del rey o de la reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la regencia (artículo 53). Advirtamos que en Anteproyecto nada se dice sobre el matrimonio del rey.

B) *Poderes del rey*

El Anteproyecto configura una magistratura fuerte, es decir, dotada de importantes facultades.

Ya vimos que el rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado (artículo 51, 1). Hubiera sido más correcto indicar que “la Corona cumple esa función de integración simbólica en cuanto institución. Aquí podría aplicarse la sugestiva teoría de Smend sobre la integración del Estado, pues —siguiendo al autor germano— cabe una integración personal en torno a la figura del Monarca” (P. Lucas Verdú).

“El Rey arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones” (artículo 51, 1). Es inevitable recordar el artículo 5º de la Constitución francesa de 1958, cuando afirma que el presidente de la República “asegura con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado”...

Tras la aprobación del Título II por la Comisión constitucional se ha evitado lo que temía, acertadamente, Lucas Verdú, de que el Anteproyecto —antes de su discusión y aprobación por la Comisión— estableciese una curiosa figura híbrida: Un presidente coronado, o, más exactamente, un monarca presidencialista, con todos los riesgos que ella implica.

Según el “Borrador” constitucional, como ya se indicó, el rey tutelaba “los derechos y libertades reconocidos por la Constitución” (artículo 48, 1). Esta afirmación parecía superflua si recordamos el capítulo IV del Título II (artículos 45 y 46) del “Borrador” constitucional, que contenía las garantías de los derechos fundamentales. Esta tutela de los derechos y libertades encomendada al rey, ¿es una facultad o una obligación? ¿Se trata de una limitación de los poderes regios?

El Monarca asume la alta representación del Estado en las relaciones internacionales. Trátase de una función normalmente atribuida al jefe del Estado.

Dicha prerrogativa de “tutela” ha sido suprimida por la Comisión constitucional, como fácilmente puede comprobarse en la actual redacción del Anteproyecto cuyos artículos hemos transcrito.

Varios autores han señalado que los poderes que se asignaban al rey en el “Borrador” constitucional nada tenían que ver con los que les corresponderían en una monarquía parlamentaria. En ésta, su poder es neutro, de moderación y arbitraje, y ello significa que

el rey está *por encima* y no *en medio* de los demás poderes y de los avatares de la lucha política.

Las atribuciones al monarca de *prorrogar las Cortes, presidir los Consejos de Ministros y convocar por iniciativa propia el referéndum* no cuadran con el sistema parlamentario y por eso han sido suprimidos en el Anteproyecto aprobado por la Comisión constitucional, y por la Cámara de los Diputados, tal y como hemos indicado.

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

En el artículo 57 se enumeran las atribuciones que la Comisión constitucional le ha conferido al rey y que nosotros hemos transcrito.

Por economía de tiempo y por honestidad intelectual seguimos, a este respecto, en estas líneas, lo escrito por el profesor Santamaría en el *País* (6-VI-78). Dice que:

La correcta caracterización de la institución monárquica en el régimen parlamentario no requiere que los poderes del Rey se reduzcan al mínimo de manera arbitraria, pues el Rey debe contar con todos aquellos poderes que son precisos para desempeñar una magistratura como la Jefatura del Estado que, en los últimos años, tiende a recuperar en todas partes una significación privilegiada. De lo que se trata es de que los poderes que se atribuyen al Monarca no sean contradictorios con la lógica parlamentaria ni con la lógica democrática como lo eran, por ejemplo, los de *prorrogar las Cortes, presidir*, aun ocasionalmente, *el Consejo de Ministros y convocar por propia iniciativa el referéndum nacional* que le atribuía el primer borrador constitucional...

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

siquiera indirectamente, a la voluntad del Monarca que tan solo asiste a tales sesiones a efectos de ser informado.

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

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

La Comisión constitucional ha mejorado mucho al Anteproyecto —y lógicamente el “Borrador” constitucional— en orden, a una auténtica creación de una monarquía parlamentaria, con la supresión de las atribuciones regias citadas, de modo especial la referente a la prórroga de las Cortes y la posibilidad del rey de convocar, a iniciativa propia, un referéndum a tenor de lo establecido en el artículo 85, ap. 3, del Anteproyecto. Esta última facultad regia era esencialmente impropia de una *Monarquía arbitral*, moderadora, es decir, parlamentaria, y que de haber prosperado nos hubiéramos encontrado ante una *monarquía presidencialista*, y el rey hubiera sido un *presidente coronado*.

La convocatoria de un referéndum no constituyente en manos del rey, hubiera implicado una grave injerencia del mismo en el funcionamiento de la estructura constitucional del Estado, impropia —como ya hemos dicho— del carácter *arbitral* que toda monarquía parlamentaria debe tener. Ciertamente la Comisión constitucional ha perfeccionado —como se ha indicado— el Anteproyecto, pero hay

un punto en el que no estamos muy de acuerdo cual es el que le atribuye al rey, en virtud del artículo 57 párrafo g), la facultad de presidir el Consejo de Ministros “cuando lo estime oportuno”. El hecho de que el rey presida un consejo de Ministros “cuando lo estime oportuno”, a petición del presidente del gobierno, nos induce a plantearnos algunas cuestiones: primera, ¿qué se entiende por oportunidad?; segunda, ¿quién decide sobre la oportunidad de la asistencia del rey al Consejo de Ministros?; tercera, ¿y si el rey lo estima oportuno, pero el presidente del gobierno no se lo ha solicitado?; cuarta, y si el presidente del gobierno ha pedido al rey que presida el Consejo de Ministros y éste estima que no es oportuno, ¿qué sucederá entonces? En conclusión consideramos que en una democracia parlamentaria, arbitral, la función del gobierno corresponde exclusivamente a los representantes de las fuerzas mayoritarias, pues su ejercicio implica decisiones de carácter partidista e ideológico que el rey no puede impulsar, ni frenar, sin entrar en conflicto con unas fuerzas políticas u otras. Además, si el rey es políticamente irresponsable, su participación en el Consejo acaba por hacer irresponsable también a éste. ¿Cómo se podrían pedir responsabilidades al gabinete sin poner en tela de juicio el comportamiento del monarca, aunque éste interviniera en casos excepcionales?

El referéndum constitucional y la legitimación democrática de la monarquía

Como ya dijimos al principio de esta comunicación la *Monarquía del 18 de julio* necesitaba de su *legitimación democrática*. Si bien con la abdicación del conde de Barcelona de sus derechos dinásticos en su hijo Juan Carlos (14-V-77), éste encarna formalmente la *legitimación dinástica*, pero también nos interesa subrayar que mediante el Referéndum de 15 de diciembre de 1976, por el que se aprobó la Ley para la Reforma Política, publicada el 4 de enero de 1977, el pueblo español, como ya tuvimos ocasión de indicar, aprobó mayoritariamente la citada ley y en ella se preveía la figura del rey como una de las piezas claves de la estructura gubernamental. Por tanto ya, en esta ocasión, la monarquía fue *legitimada democráticamente* aunque tan solo sujeta a la *posterior ratificación democrática* cuando las Cortes aprobasen la futura Constitución para España. Por eso importa subrayar —como ha observado Santamaría “el hecho de que será la futura Constitución la que efectivamente ins-

taure —y por primera vez en España— la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno”. En ese sentido, la monarquía que se instaure tendrá, pues, “un doble significado democrático derivado, por una parte, de su aceptación por la voluntad popular, por el poder constituyente, y, por otra, del reconocimiento y sanción de esa voluntad por el primer Rey”.

La monarquía quedará así instaurada en virtud de la Constitución, que completará la *legitimación histórica* y *convalidará la equívoca voluntad del anterior jefe del Estado*. Pero, fundamentalmente vendrá a *definir y establecer la legitimidad democrática de la monarquía como forma de gobierno* dentro de los términos, perfectamente correctos, que especifica el texto constitucional.

Regulación constitucional de la monarquía parlamentaria

Introducción

Ya nos hemos referido a la naturaleza de la Monarquía creada por el poder constituyente —constituido posfranquista—; también hemos visto el proyecto de cambio a partir del 20 de noviembre de 1975 (muerte de Franco) y la inauguración de una Asamblea constituyente que está instaurando para España una monarquía parlamentaria. Analizados los términos de Corona, rey y vistas las atribuciones que la Comisión constitucional y la Cámara de los Diputados, concede al rey, tan solo nos resta exponer la relación entre gobierno y Parlamento que es lo que nos permitirá afirmar o no si la monarquía que se pretende para España será o no parlamentaria.

Gobierno y Congreso

La monarquía parlamentaria se basa —como ya se dijo— en el principio de la *colaboración de poderes*. ¿Cuál es la situación actual de las relaciones entre el gobierno y Congreso? ¿Cuáles serán en el futuro si se aprueba el actual Proyecto Constitucional? Veámoslo.

La Ley de Relaciones Gobierno-Parlamento (7-X-77)

En España existe un pluralismo político que ha sido ya reconocido legalmente, pero que sus equipos dirigentes no podrán acceder

—hoy por hoy— a constituirse en gobierno, ya que es el rey, en colaboración con el Consejo del Reino, quien nombra al presidente del gobierno y lo cesa, al margen —legalmente al menos— de que tenga la mayoría en las Cortes.

El día 7 de octubre de 1944 el pleno del Congreso aprobó la *Ley de Relaciones Gobierno-Parlamento*, que tendrá vigencia hasta el momento de la entrada en vigor de la nueva Constitución. Ciertamente, en aquélla se prevé la moción y el voto de censura y su tramitación; pero no se establece el corolario lógico que debería derivarse de la aprobación de una moción de censura, a saber: “la dimisión del gobierno” o, si éste no aceptare presentar su dimisión, la “disolución de las Cortes”. Es bien cierto que, de haberse establecido la conclusión a que aludíamos, se hubiera infringido el procedimiento de reforma constitucional previsto en la *Ley para la Reforma Política* del 4 de enero de 1977. Y téngase en cuenta que hasta que no se modifiquen las atribuciones que la Ley Orgánica del Estado concede al rey y al Consejo del Reino, el gobierno tan solo responderá ante estas dos instituciones políticas. Según las “Leyes Fundamentales vigentes”, el Consejo del Reino y la Jefatura del Estado son las únicas instituciones encargadas de calificar la actuación del presidente y ministros, de hacer efectiva “su” responsabilidad política. Las Cortes no tienen la posibilidad de demandar directamente cuentas a los titulares de la institución ejecutiva. Para modificar esta situación es necesario una previa reforma constitucional siguiendo las pautas de la citada Ley-Suárez. Por eso, esta *Ley de Relaciones Gobierno-Parlamento* “no” podía prever ni regular las crisis ministeriales como consecuencia de la aprobación de un voto de censura. De ahí que hasta que no se apruebe la nueva Constitución, la moción y voto de censura, sin sus corolarios (es decir, la responsabilidad política del gobierno), será letra muerta.

Gobierno y Congreso en el Anteproyecto

La Ponencia constitucional, tras haber dado tres lecturas al “Borrador” constitucional lo pasó a la Comisión constitucional (22-XII-77).

En el Anteproyecto constitucional, sobre el que la Comisión constitucional ha finalizando sus debates, se prevén unas interrelaciones entre el gobierno y las Cortes —concretamente ante el Congreso— que nos inducen a afirmar que el sistema de gobierno creado

se le debe cualificar, sin duda alguna, de parlamentario: de una parte el Congreso controla al gobierno mediante la *aprobación* o *denegación* de la *cuestión de confianza* (plantada por el gobierno), a través de las preguntas e *interpelaciones* de los diputados a los ministros, mediante *moción* y *voto de censura* etcétera... (vid. 89 y 91 del Anteproyecto constitucional, y, por otra parte (en el artículo 92), el presidente del gobierno “podrá proponer la disolución del Congreso que será decretada por el Rey”. He aquí realizada la teoría de los “pesos y contrapesos” o de la “colaboración de poderes” propia de un gobierno parlamentario.

El voto de censura y el sistema de partidos

El voto de *censura constructiva* —previsto en el Proyecto Constitucional, en su artículo 105, ap. 1 y 2— no es otro procedimiento, un tanto modificado, que el establecido en la Ley Federal de Bonn en su artículo 67: La desconfianza al canciller federal por el Parlamento (Cámara Baja) no puede plantearse sino mediante la elección *por mayoría de un sucesor. El presidente de la República debe nombrar nuevo canciller al que resulte electo.*

El voto de censura previsto por el citado artículo 64 de la Ley Federal de Bonn tan solo es viable en el marco de un sistema de pluralismo político moderado, como diría G. Sartori. *No tiene cabida en el sistema bipartidista británico* porque uno de los dos partidos es el ganador en las elecciones y el otro el perdedor. *El primero accede al poder y el otro ejerce la función de la oposición al gobierno de su majestad.* Y tampoco tiene cabida su inserción en el contexto de un *sistema multipartidista* —como es el español— porque en él los partidos —muchos y con programas muy dispares— fácilmente se podrán poner de acuerdo en lo negativo pero no en lo positivo. De ahí que el gobierno en funciones —al no ponerse de acuerdo los múltiples y antitéticos partidos en quién deberá ser el sucesor— ganará en *estabilidad*, pero, por otro lado, como sí se habrán puesto de acuerdo en lo negativo contra el gobierno —porque esto es lo fácil y lo cómodo a la vez— estos partidos, al ejercer una constante función obstruccionista al gobierno —o al menos se presume—, impedirán el ejercicio eficaz de la *función de gobierno*: el gobierno habrá ganado en *estabilidad* lo que habrá perdido en *funcionalidad y operatividad.*

En consecuencia el voto de *censura constructivo* alemán sólo cabe

en el marco de un *pluralismo político moderado*, en el que, por la poca diferencia existente entre los programas de los partidos, fácilmente éstos se podrán poner de acuerdo en lo negativo y en lo positivo, encontramos un sucesor, al canciller en crisis. Práctica que viene comprobándose en Alemania Federal.

El Congreso de los Diputados y sus funciones en el Proyecto

El Título III que se refiere a las Cortes Generales y su control parlamentario está reordenado en tres capítulos, referidos a las Cámaras, elaboración de las leyes y reglamentación general de las Cortes. Se establece el control parlamentario del gobierno a través de preguntas, interpelaciones, *mociones y votos de censura y confianza*. También corresponde al Congreso la declaración de los estados de alarma, excepción y guerra.

En cuanto al gobierno se establece que la designación del presidente corresponderá al rey, previas consultas con los representantes de los grupos parlamentarios. El candidato designado se someterá al acto de investidura y deberá conseguir la mayoría parlamentaria absoluta en las dos primeras votaciones, o simple en una tercera, para ser nombrado presidente. De no lograrlo podría acordarse la disolución de las Cortes.

Interesa distinguir que el Congreso de Diputados puede controlar al gobierno de dos formas muy diversas: *una*, aquella que, a propia instancia, fiscaliza al ejecutivo mediante las *preguntas, interpelaciones, mociones y votos de censura*; y *otra*, la que ejercerá al comienzo de cada legislatura —es decir, cada cuatro años—, y “en los demás supuestos constitucionales en que así proceda...”; o lo que es lo mismo, cuando el “Rey, previa consulta con los representantes designados” por los grupos parlamentarios, proponga “un candidato a la Presidencia del Gobierno” (artículo 92). El propuesto o propuestos, tras exponer ante el Congreso de Diputados el programa político de su gobierno, solicitarán la *confianza* del Congreso, que podrá denegárselas o no (artículo 92 aps. 2-5).

He aquí un procedimiento de control del futuro gobierno por el Congreso; pero este tipo de control sólo se ejercerá cuando se constituya un nuevo gobierno (artículo 92, ap. 1) o cuando lo solicite el propio gobierno ya constituido. Es lo que se llama solicitar del Congreso la cuestión de confianza (artículo 104 del Proyecto).

La función política de control, por excelencia ejercida por el Con-

greso sobre el gobierno cristaliza en el *voto de censura*. Los requisitos exigidos para que triunfe una moción de censura vienen establecidos por el artículo 105 en sus aps. 1º y 2º que dicen: “El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por *mayoría absoluta* de la moción de censura.” “La moción de censura deberá ser *propuesta al menos por la décima parte de los Diputados*, y *habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno*.”

Voto de censura y voto de confianza

Hemos distinguido ya el *voto de censura* y el *voto de confianza*. El voto de censura es el resultado final de una moción de censura que, un *quorum* determinado de la Cámara de los Diputados, ha hecho al gobierno para promover una deliberación por parte de la citada Cámara —con su correspondiente votación— en torno a una determinada e importante gestión a la que el ministro interpelado o el gobierno no ha respondido satisfactoriamente. El voto de censura trae aparejado la obligación de dimitir por parte del gobierno. Interesa antes de analizar el voto de confianza y sus clases que nos detengamos en la *incorrecta redacción* que representa el artículo 106, ap. 2 en relación con el 107 del Proyecto. El artículo 106 en su ap. 2, dice: “Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y éste nombrará nuevo Presidente del Gobierno al candidato elegido por el Congreso.” Como se observará en el citado artículo se dice que tras la adopción de una moción de censura, que tendrá que ser por una mayoría absoluta de los diputados, “el Gobierno presentará su dimisión al Rey”. Este carácter imperativo de *presentará*, en lugar de decir *podrá presentar* parece indicar, en pura lógica, que tras la aprobación de una moción de censura el gobierno *no tendrá más remedio que presentar la dimisión*; luego no se comprende como el artículo 107 prevé la *posibilidad* de que el presidente del gobierno *pueda* proponer, en caso de haberse adoptado una moción de censura, “la disolución del Congreso que será decretada por el Rey”. El Senado, ahora, cuando comience, a fines de agosto, a debatir el Proyecto constitucional, ya aprobado por la Cámara de los Diputados, debería modificar la redacción de los artículos citados pues tal y como están en la actualidad se contradicen.

Tras esta breve disgresión en torno al voto de censura y su defi-

ciente e incorrecta redacción, creemos oportuno, para perfilar el carácter *parlamentario* de la futura monarquía, establecer con nitidez qué es el voto de *confianza*, que evidentemente es también un medio de control del ejecutivo por el legislativo.

Voto de confianza

Así como la *moción* y el *voto de censura* tienen su origen en el Congreso de los Diputados, por el contrario el *voto de confianza* se inicia en el gobierno y lo concede o lo denega el Congreso de Diputados. El propio gobierno constituido, o en funciones, puede plantear la *cuestión de confianza* ante el Congreso de los Diputados que podrá otorgarla o no exigiéndose el *quorum* de la mayoría absoluta cuando, como dice el artículo 104 del Proyecto, “al comienzo de cada legislatura... el Rey previa consulta con los presidentes de ambas cámaras... y los portavoces designados por los grupos parlamentarios...” proponga un candidato a la presidencia del gobierno. Éste solicitará la confianza del Congreso de los Diputados que podrá otorgarla en un primer momento “por el voto de la *mayoría absoluta de sus miembros...*”, o en caso de que no fuere así el Congreso de los Diputados, pasados dos meses de la presentación del candidato a la presidencia solicitando el voto de confianza, “podrá otorgar su confianza por mayoría simple”. Suponemos que el término mayoría simple querrá decir mayoría relativa, pues desconocemos en el marco de las técnicas electorales el término de mayoría *simple*. Parece lógico que, en contraposición al término mayoría *absoluta*, se debería utilizar mayoría *relativa*. Por eso opinamos que una interpretación sistemática del Anteproyecto, en este punto que estamos analizando, la expresión mayoría *simple* debe entenderse como mayoría *relativa*.

A modo de conclusiones

Partiendo del hecho español de su multipartidismo y viendo que en su seno es disfuncional el voto de censura constructivo, nuestra opinión es que el artículo 105, aps. 1º y 2º (que exigen la mayoría absoluta para la aprobación de la moción de censura y la correspondiente sustitución del presidente en funciones por el “candidato a la Presidencia del Gobierno, que se entenderá elegido en caso de que el Congreso adoptare la moción”), deberían quedar modifi-

cados en el sentido de lo expuesto en el artículo 92, en sus aps. 3º y 4º, es decir, exigir, en primera vuelta —como para el nombramiento, “al comienzo de cada legislatura” (artículo 92, ap. 1º) de un nuevo presidente del gobierno—, una mayoría absoluta... y “si en los diez días siguientes, ninguno de los candidatos hubiere recibido la confianza del Congreso, por mayoría absoluta, el Congreso podrá otorgar su confianza por mayoría simple”, es decir, por mayoría relativa.

Otras consideraciones podríamos hacer en torno a los requisitos exigidos para que triunfe una moción de censura, a saber: el artículo 105 en sus aps. 1º y 2º dice:

1. El Congreso de los Diputados exige la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno que se entenderá elegido en caso de que el Congreso adoptare la moción.

Nuestras preguntas se reducen a esto: ¿La mayoría absoluta... exigida es la de la totalidad de los miembros que integran el Congreso de los Diputados o la mitad más uno de los miembros *presentes* en el hemiciclo del Congreso? Sería conveniente esclarecer —opinamos— este punto porque de no hacerlo se podrían derivar consecuencias interpretativas futuras y funestas para el recto funcionamiento de la Cámara de los Diputados.