

LA MONARQUÍA ESPAÑOLA Y LA U. E.

Salvador Rodríguez-Artacho

La forma política del estado español es, desde que entrara en vigor la constitución de 1978, y tal como establece su artículo 1.3, la monarquía parlamentaria. El camino seguido hasta alcanzar este resultado merece repasar brevemente el proceso histórico-político que permitió, no sólo que la democracia se instaurara en España, sino que lo hiciera en forma de reinado, de la mano de un rey elegido y nombrado por el General Franco, vencedor en la guerra civil de los años 1936 a 1939.

En efecto, la promulgación de la nueva constitución de 1978 sólo se ha producido después de padecer España un largísimo período autoritario en el que se dieron elementos de muchos regímenes políticos a la vez, ninguno de los cuales pudo hacer elogio de ser precisamente de perfil democrático. Así, Antonio Torres del Moral en su libro "*Constitucionalismo Histórico Español*"¹⁾ enumera algunas de las posibles calificaciones atribuidas al régimen habido en España desde 1939 hasta la muerte de Franco en 1975: régimen totalitario; régimen fascista o totalitario fascista; régimen autocrático; dictadura; dictadura militar; dictadura militar eclesiástica; dictadura reaccionaria; dictadura empírico-conservadora; dictadura constituyente; estado capitalista de excepción; régimen oligárquico totalitario; régimen bonapartista; régimen cesarista; régimen bismarckiano; régimen autoritario; régimen autoritario personalista; y por último, régimen autoritario conservador. A toda esta retaña de calificativos y por si aún fuera poco, el saber popular tuvo sentido del humor para atribuirle, con un ingenioso juego de palabras, el nombre, algo complaciente con el régimen, todo hay que decirlo, de "dictablanda".

1) TORRES DEL MORAL, Antonio "*Constitucionalismo Histórico Español*" Atomo Ediciones, Madrid, 1991, pág. 240.

La definición de la estructura política franquista es en realidad bastante más simple si nos atenemos a lo que las propias Leyes Fundamentales²⁾ establecían y que en definitiva guardan mucha relación con la monarquía como veremos a continuación. La primera ley que debemos traer a colación es la denominada Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado del año 1947 en la cual se da la siguiente definición oficial del régimen: “Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino”. En esta Ley de Sucesión se establecía que en el futuro se designaría a un sucesor en calidad de Rey, al tiempo que se fijaban los requisitos que debía cumplir esa persona. Más adelante, ya en 1958, la denominada Ley de Principios Fundamentales del Movimiento hablaba de “Monarquía tradicional, católica, social y representativa”.

Por tanto, ya desde el año 1947, España es oficialmente un Reino, pero sin Rey, pues en su lugar había un Caudillo, y desde 1958 España es una Monarquía en la que tampoco había monarca pues seguía habiendo Caudillo. Como se ve, el panorama es poco esclarecedor. Será el año 1969 el elegido por Franco para dar a conocer el nombre de la persona que le sucedería a su muerte, quien, como hemos señalado ya, lo haría a título de Rey. El General, para disgusto de los llamados *legitimistas*, ignoró el natural orden dinástico, según el cual, el Rey de España debía ser Don Juan de Borbón, hijo primogénito de Alfonso XIII y padre del actual Rey de España. En esta trascendente decisión de 1969 Franco se decantó por el hijo, Don Juan Carlos. El objetivo estaba claro. Franco pretendía garantizar la continuidad de su régimen tras su muerte y pensó en el más joven, a quien había estado preparando años antes para tal cometido. Los partidarios de apoyar a Don Juan manturieron la esperanza hasta el último momento. Quizá lo que motivara la decisión de Franco fuera la inexperiencia y juventud del hijo, más fácilmente adaptable a lo que el régimen esperaba de él. Contra todo

2) El esquema jurídico-normativo sobre el que se edificó durante sus casi cuarenta años de existencia el régimen franquista, comprendía un total de siete Leyes Fundamentales, para algunos consideradas en su conjunto como una auténtica constitución. En realidad, no le era en sentido formal ni en sentido jurídico del término constitución en sí. Estas Leyes Fundamentales jalonadas a lo largo de todo el período fueron: el Fuero del Trabajo de 1938; la Ley de Cortes de 1942; El Fuero de los Españoles de 1945; la Ley de Referendo Nacional, también de 1945; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947; la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 1958; y por último la Ley Orgánica del Estado de 1967.

pronóstico, fue él quien supo adaptar al régimen. Lo que sucedió entre el 20 de noviembre de 1975 y la promulgación y entrada en vigor de la Constitución de 1978 es lo que solemos definir los españoles como un “encaje de bolillos”. Es decir, algo muy complicado que nadie sabe aún con certeza como fue posible que pasara, pues hubo tensiones y momentos muy difíciles, que bien podían habernos mandado de nuevo a los tristes años del pasado no tan lejano. Influyeron entre otros los siguientes factores sin los que no hubiera sido posible la tan elogiada en todos los rincones del mundo “transición a la democracia” acaecida en España.

Por un lado el llamamiento hecho por los partidos de la oposición a la reconciliación nacional, que ayudó a que los fantasmas del pasado, relativamente reciente, no resucitaran³⁾.

En segundo lugar, la acertada interpretación de la legislación franquista, lo cual permitió deshacer todo el entramado de Leyes Fundamentales sobre el que estaba asentado el régimen mediante la que para algunos fue la octava Ley Fundamental: la Ley para la Reforma Política. Esta ley fue “instrumento y puente para la transición pacífica de la autocracia a la democracia”⁴⁾ y algunos llegaron a afirmar que las Cortes franquistas al aprobarla estaban haciéndose el “*harakiri*”, pues de hecho se trató de un instrumento normativo que dinamitaba desde dentro todo el sistema en el que aún la propia ley estaba inserta y emplazaba a otro legislador que sería elegido de un modo democrático a llevar a cabo una reforma constitucional que sería la actual Constitución de 1978.⁵⁾

Por último el papel del Rey en todo el proceso fue determinante. Las discrepancias que tuvo con el Presidente Arias Navarro, aceleraron el proceso que condujo a su dimisión. En el punto de mira del Monarca apareció la figura de Adolfo Suárez, y el Rey hizo lo posible por que ese nombre apareciera en la terna que el Consejo del Reino debía presentarle para que él eligiera nuevo Presidente

3) La actitud del Partido Comunista fue determinante. Se comprometió a no reivindicar abiertamente la República, y en definitiva a aceptar la monarquía, exigiendo poder participar en el proceso constituyente, lo cual fue posible gracias al Decreto-ley de 8 de febrero de 1977 por el que se liberalizaba la inscripción de los partidos políticos en el Registro.

4) TORRES DEL MORAL, Antonio “*Principios de Derecho Constitucional Español*” Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992, I, pág. 9.

5) El caso de Japón es interesante en este sentido, ya que la actual Constitución se aprobó sobre la base jurídica de una reforma constitucional siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 73 de la entonces vigente constitución de Meiji del año 1889.

de Gobierno. Así las cosas, con el acierto del Rey, el buen quehacer de Suárez y el ejemplar comportamiento de todo un pueblo escarmentado con los horrores de la contienda civil, España supo salir airosa de tan complicada situación y fue capaz de darse una Constitución democrática que este año celebra su vigésimo aniversario.⁶⁾

Pasemos ya a analizar algunos rasgos de la monarquía española según quedó fijada en el texto constitucional.

La monarquía nacida de la constitución de 1978 es una monarquía nueva, instaurada en la persona de Don Juan Carlos I de Borbón. Esto significa por tanto, que no nos encontramos ante una restauración monárquica, pues eso sería igual a decir que la monarquía de 1978 es la misma que la de Alfonso XIII allá en 1931, antes de que éste saliera de España y se proclamase la II República.

La monarquía española descrita y regulada en la constitución española de 1978 es una monarquía diferente, democrática y sobre todo parlamentaria.

¿Por qué es diferente?. Citando de nuevo al experto constitucionalista Antonio Torres del Moral⁷⁾, la legitimidad de nuestra monarquía actual sólo es una: a saber, la legitimidad democrática obtenida en las cortes constituyentes y ratificada por el referendo popular de la constitución. Las otras dos posibles legitimidades de las que suele discutir la doctrina española, es decir, la llamada legitimidad dinástica apoyada en que existió una transmisión de derechos de padre a hijo, primero de Alfonso XIII a Don Juan y posteriormente de éste a su hijo Don Juan Carlos y la llamada legitimidad franquista, por haber sido Franco quien acabó eligiendo Rey, no son en realidad la base ni el fundamento jurídico sobre el que se apoya la actual estructura política del Reino de España. A estas dos posibles legitimidades hay que añadir la que algunos autores definen como “legitimidad carismática” basada en la propia personalidad del Rey y en su papel de “motor del cambio”, lo cual sin dejar de ser cierto, no es suficiente para sustentar todo lo que en las democracias actuales implica el término legitimidad. La legitimidad, por tanto, es la del pueblo español y por eso es diferente a todas las demás monarquías existentes en España hasta la fecha. Si bien no es posible negar el arraigo de la forma monárquica frente a la republicana, pues España ha

6) El 27 de diciembre de 1978 el Rey sancionó y promulgó la Constitución española en una solemne sesión de las Cortes. Dos días más tarde, esto es, el 29 de diciembre, entraba en vigor al salir publicada en el Boletín Oficial del Estado.

7) TORRES DEL MORAL, Antonio “*Principios...*” op. cit., II, pág. 3.

sido siempre una monarquía, exceptuando los períodos republicanos de 1873 (I República) y 1931 (II República), sí es nuevo el que la monarquía sea una monarquía democrática y más novedoso aún el que sea una monarquía parlamentaria. La cuestión de la legitimidad de la monarquía española queda aclarado si se lee con detenimiento el contenido del artículo 57.1 de la constitución española, el cual establece que “La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón *legítimo heredero de la dinastía histórica* (...), y no dice “heredero de la dinastía histórica legítima”⁸⁾. Esto significa que a partir de 1978, el pueblo español ha reconocido que hay una dinastía histórica (negarlo hubiera sido un absurdo) y ha establecido que a partir de la entrada en vigor de la constitución, esa dinastía histórica esta legitimada y encarnada en la persona de Juan Carlos I y que en el futuro sus descendientes son los que ostentan los derechos dinásticos de sucesión al trono. Esto es lo que hace diferente a la monarquía de 1978 respecto de las anteriores.

¿Por qué es democrática? Como ya he señalado anteriormente la legitimidad democrática tiene su fundamento en la celebración de elecciones a Cortes que fueron en realidad constituyentes, por un lado, y por otro en el sometimiento a referendun popular del proyecto constitucional ya aprobado por ambas cámaras. Es en definitiva democrática por descansar sus cimientos sobre los más elementales principios de un estado de derecho, cuales son la separación de poderes, la representación popular, el imperio de la ley, la igualdad, la justicia o la defensa de los derechos inalienables de la persona, amén de reconocer la soberanía del pueblo, como no podía ser de otro modo.

¿Por qué es una monarquía parlamentaria? Básicamente lo es porque, de aceptarse que la forma fuera la monárquica, tal y como sucedió, sólo quedaba como posibilidad una monarquía democrática, y por tanto la elección de la monarquía parlamentaria como forma política del estado era sin duda la opción más adecuada, además de ser una consecuencia inmediata acorde con los tiempos que corrían, en los que los Reyes del entorno europeo habían ido cediendo terreno en favor del Parlamento. Esta parlamentarización de la monarquía se aprecia en los siguientes puntos, todos ellos establecidos en el articulado de la ley básica

8) Creo del todo acertada esta lectura que hace TORRES DEL MORAL del contenido de este artículo. No se debe ocultar, sin embargo, que el mismo autor reconoce que la redacción del precepto puede que fuera más bien fruto de la casualidad que otra cosa. TORRES DEL MORAL, Antonio “*Principios...*” op. cit., II, pág., 4.

española.

1) El Rey no tiene poder de disolución de las cortes, poder típico del monarca en monarquías históricas del pasado, como por ejemplo en la constitución española de 1876 en su artículo 32. En la actualidad, existe el referente de la Monarquía británica, caso que suele citarse en derecho comparado, en la que el Rey (en este caso, la Reina) disuelve el parlamento con el consejo del Primer Ministro.

2) Las cortes intervienen en el proceso político.

3) El Rey no tiene poderes residuales⁹⁾. Sólo posee las funciones que le atribuyen la constitución y las leyes, que en todo caso son, lógicamente, elaboradas por las cortes, es decir por el parlamento.

4) El parlamento interviene de un modo muy directo en la institución de la corona, como se puede apreciar en los siguientes casos:

El Rey presta juramento ante las Cortes y las Cortes lo proclaman como Rey. El príncipe presta también juramento ante las Cortes y juramento de fidelidad al Rey (artículo 61); Las Cortes nombran tutor (artículo 60.1) Las Cortes pueden nombrar regente en el caso de agotarse la lista de personas llamadas a serlo por ley (artículo 59, 3)¹⁰⁾; Las Cortes reconocen la imposibilidad o inhabilitan al Rey (artículo 59, 2); Agotadas las líneas en la sucesión a la Corona, las Cortes son las encargadas de resolver esta posibilidad, algo remota, eso sí, pero no imposible¹¹⁾. A su vez, las Cortes son la encargadas de resolver cualquier duda sobre abdicaciones y renunciaciones que se susciten (Artículo 57, 3 y 57, 5 respectivamente); Las Cortes pueden oponerse junto con el Rey y mediante prohibición expresa, al

9) Sobre este punto, la doctrina española se encuentra dividida. Algunos mantienen que al ser el Rey árbitro y moderador, tiene una esfera de poder residual. Otros se atienen estrictamente a las funciones que le atribuyen la constitución o las leyes. El caso de Japón no deja lugar a las dudas, ya que el artículo 4 de la Constitución nipona establece que el Emperador realizará únicamente los actos de Estado previstos en la Constitución y no tendrá otras facultades de gobierno.

10) A este respecto, quisiera destacar que la posibilidad de que sea el Parlamento, máximo representante de la soberanía popular, quien resuelva el nombramiento de regente, ya sea eligiendo a una, tres o cinco personas según prevé la propia Ley Fundamental, no está contemplada en el derecho japonés. Ni la Constitución ni la Ley de la Casa Imperial dicen nada sobre qué se debe hacer si se agota la lista de personas llamadas a ocupar el puesto de regente.

11) De nuevo refiriéndome al derecho japonés, también sobre este particular guarda silencio.

matrimonio de herederos a la corona (artículo 57, 4). Una lectura detallada de este artículo nos muestra que, en efecto, las Cortes y el Rey pueden provocar con su negativa expresa conjunta, que quien ostenta el derecho de sucesión al trono (el Príncipe de Asturias) o quien ostenta la expectativa de ese derecho (las personas que le siguen en el orden sucesorio) queden excluidos si deciden seguir adelante con su intención de contraer matrimonio. Sin embargo, el artículo no alude directamente al Rey, por lo que puede darse el supuesto de que el Príncipe heredero suba soltero al trono, convirtiéndose así en Rey, y no estar ya sujeto a ese “control” del parlamento sobre su decisión de contraer nupcias. El Rey está obligado a sancionar las leyes aprobadas por las cortes en el plazo de 15 días (artículo 91). Por último, el artículo 1.3 establece que la forma política del estado español es la monarquía parlamentaria.

Por todas las razones expuestas, la monarquía española es una monarquía parlamentaria, culminándose el proceso común a todas las monarquías del entorno europeo de parlamentarización de la monarquía. Este proceso evolutivo arranca en las etapas absolutistas (“L’État c’est moi” de Louis XVI), continúa con las monarquías limitadas o constitucionales, en las que a veces estaba la soberanía dividida entre el pueblo y el Rey, y finalmente llega a las monarquías parlamentarias de nuestros días¹²⁾.

En los estudios sobre las monarquías europeas, el ejemplo que más gusta citar a los menos monárquicos, es sin duda el de la sanción obligada del Rey de todas las leyes que le presente el parlamento y que hayan sido aprobadas respetando la legalidad vigente. El ejemplo está sacado del constitucionalismo inglés y data de principios de siglo, cuando Lord Esther, explicaba a Jorge V de Inglaterra (abuelo de Isabel II) que si el parlamento le presentaba su propia sentencia de muerte en forma de ley, el Rey estaría obligado a firmarla. ¿Se imaginan el gesto de sorpresa del, en aquella época Príncipe Heredero Hirohito, si en alguno de sus paseos en coche de caballos por las calles londinenses Jorge V le hubiera ilustrado con este ejemplo lo que los constitucionalistas ingleses pensaban de la supremacía del parlamento sobre la corona?

12) Entre las monarquías limitadas o constitucionales, cabría citar la constitución de Meiji de 1889, o la misma Constitución monárquica española de 1876. Por otro lado algunos autores opinan que se puede hablar de un paso más en este proceso evolutivo y mencionan precisamente el caso actual de Japón y también el de Suecia, defendiendo en sus argumentos que se trata de monarquías simbólicas.

Antes de pasar a hablar de algunas cuestiones relacionadas con el proceso de construcción europea, quisiera mencionar tres puntos que afectan a la figura del Rey y que guardan o pueden guardar relación con ese proceso de integración de la Unión Europea.

Primero, el artículo 56 de la Constitución española establece que la Jefatura del Estado la ostenta el Rey, quien además asume la más alta representación del estado en las relaciones internacionales.

Segundo, el rey tiene el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, en base al artículo 62, h.

Tercero, el Rey arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones, es decir, el Rey actúa como árbitro y moderador.

Con el proceso de integración europea, ha surgido una nueva forma de estructura organizativa sin precedentes. Se trata de lo que se conoce como "organización supranacional" muy distinto de la organización internacional, siendo el rasgo principal de esta supranacionalidad la denominada cesión de soberanía por parte de los países que voluntariamente deciden entrar en la Unión Europea. En esta cesión de soberanía que es ejercida por el pueblo soberano a través del Parlamento, también interviene el Rey como mero instrumento ya que, según el artículo 63 de la Constitución española, a él le corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados. Algunas cuestiones en las que se pone de manifiesto esta cesión de soberanía son las metas de la Unión Europea, las decisiones por mayoría y no por unanimidad, el artículo 100 A y el artículo 235, ambos del Tratado de la Unión Europea, las políticas comunitarias, los rasgos del derecho comunitario de eficacia directa, efecto directo y supremacía, la unión económica y monetaria y los criterios de convergencia (artículo 109 del TUE) y por último la intención de crear una Unión Política.

¿Cómo afecta todo este proceso integrador a la figura de la Corona y al Rey mismo?

En relación con las tres cuestiones antes aludidas, la Jefatura del Estado, el mando de las Fuerzas Armadas y la función de árbitro y moderador se me ocurren las siguientes reflexiones.

En primer lugar, la Jefatura del Estado y la máxima representación del estado en cuestiones internacionales se ve afectada por este proceso de integración económica y política. Si la integración continúa en el sentido de crear una

constitución europea se verá todavía más afectada, pues puede acabar creándose una “Jefatura del Estado” europea, quizá en la forma de órgano colegiado y quizá también sólo con carácter simbólico. Ya hoy día cuando la Unión Europea es representada en los foros internacionales con una sólo voz, hay en cierto modo una representación de España que no es ejercida directamente por el Rey, sino que el Rey es de algún modo también representado.

En segundo lugar, el mando Supremo de las Fuerzas Armadas también se ve afectado desde el momento en que España participa de modo activo en organizaciones militares de carácter internacional como la OTAN, si bien en este terreno se trata de relaciones internacionales y no de relaciones supranacionales.

En tercer y último lugar, la posición del Rey como árbitro y moderador ha suscitado en España una interesante polémica en torno a la postura que públicamente ha manifestado el Rey como Jefe del Estado en favor de la integración europea. ¿Puede el Rey decir que España debe seguir avanzando en el proceso europeo? ¿Puede la Corona como institución manifestar públicamente su interés por una profundización en el proceso de integración? ¿Puede en definitiva una Jefatura del Estado neutral alentar y animar a que ese proceso continúe y se afianze? O por el contrario, como árbitro y moderador ¿debe mantenerse al margen de decisiones de carácter político?. Aún más, ¿es la opción de integrarse o no en la Unión Europea una cuestión política?. Se trata de preguntar de difícil respuesta. Si la integración o no en la Unión Europea o si la decisión de seguir o no avanzando en el proceso de integración europea es una cuestión de programa electoral como, ha sucedido en los últimos años en España, en relación con el partido político Izquierda Unida, liderado por Julio Anguita, entonces el Rey debe mantenerse al margen de manifestar su apoyo al proceso integrador. De lo contrario, estaría apoyando directa o indirectamente a aquellos partidos que abogan por esa integración mezclando su figura “neutral” con las posturas políticas del momento, lo cual al primero que perjudica es al Rey mismo, pues como decía Bagehot, “*to state the matter shortly, the sovereign has under a constitutional monarchy such as ours, three rights-the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn. And a king of great sense and sagacity would want no others*”. Pero si el apoyo a la Unión Europea es fruto de un consenso, desde el punto de vista del derecho constitucional, el Jefe del Estado puede alentar ese proceso, de igual modo que fomenta la política de empleo, la lucha antiterrorista, las relaciones internacionales con la comunidad

latinoamericana que tan especiales son para España por razones históricas o la cohesión social entre comunidades autónomas. De situar en un punto o en otro la cuestión europea, depende el permitir al rey una actuación activa o pasiva. Sea cual sea la postura tomada, siempre queda lugar para las discrepancias. Por eso, una de las virtudes que más debe cuidar un monarca parlamentario, es la de adaptarse a los tiempos que corren, y estar en todo momento alerta para ser prudente en sus actos y alocuciones.

En cualquier caso, no hay razones para pensar que la forma monárquica o la forma republicana es más o menos idónea para encajar en el proceso integrador comunitario. España, como monarquía democrática sólidamente establecida y asentada, es un país de importancia en el concierto europeo y que mira con ilusión al futuro de todo este proceso integrador. La monarquía, como reflejo del sentir popular que debe ser, ha de servir de vehículo de transmisión de esa ilusión, al menos mientras ésta dure.

BIBLIOGRAFIA

- TORRES DEL MORAL, Antonio:
 - “*Principios de Derecho Constitucional Español, I y II*” Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992.
 - “*Constitucionalismo Histórico Español*”, Atomo Ediciones, Madrid, 1991.
 - “*El Príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico*” Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- VARIOS AUTORES (VV. AA.) “*La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*” dirigido por Pablo Lucas Verdú, Universidad Complutense, Madrid, 1983.
- FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel y PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, Alfredo “*La Monarquía y la Constitución*” Editorial Civitas, Madrid, 1987.
- LAFUENTE VALLE, Jose María “*El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*” Editorial Revista de Derecho Privado, 1987.
- TORRES DEL MORAL, Antonio y GOMEZ SANCHEZ, Yolanda (coordinadores) “*Estudios sobre la Monarquía*” Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1995.
- PAPELL, Antonio “*La Monarquía Española y el Derecho Constitucional Europeo*” Civitas, 1980.
- GARCIA CANALES, Mariano “*La Monarquía Parlamentaria Española*” Tecnos, 1991.