

Reflexiones sobre Monarquía y Constitución en la España del siglo XXI

Emiliano González Díez¹

Al iniciar estas breves líneas quiero saludar y anhelar fecunda vida literaria a esta nueva revista que conduce mi apreciado amigo Luz Henrique Sormani y agradecerle su amable invitación; seguro que por su alta competencia jurídica y su gran compromiso obtendrá el éxito merecido. Para tal ocasión deseo trasladar una serie de anotaciones en las que se entrelazan la tradición histórica y la mas rutilante actualidad constitucional española.

Para aquellos lectores que no sigan día a día la agenda y actualidad política de España en los medios de comunicación nacional, les debo por respeto y consideración ponerles en el foco de la noticia. Desde algunos meses como consecuencia del gobierno de coalición español de ideología socialista y comunista que gobierna el Estado español y con ocasión del descubrimiento de conductas nada ejemplares del monarca abdicado en junio de 2014, líderes y partidos de la izquierda parlamentaria han cuestionado la legitimidad de la Monarquía y su precario crédito democrático, mas allá que el art. 1.3 de la Constitución en vigor sancione que “*la forma política del Estado Español es la Monarquía Parlamentaria*”. Esto supone poner

¹ Catedrático de Historia del Derecho. Universidad de Valladolid, España.

entredicho la forma política del Estado al deducir que una Constitución nacida de una transición política de un régimen autocrático en 1978 presenta cesiones políticas que deben ser revisadas y otras carencias que también deben ser subsanadas.

Pero vayamos al terreno de los hechos. En 2020 se van a cumplir 42 años de vigencia de una España constitucional y democrática, resultado de la voluntad de transacción y acuerdo de las distintas fuerzas políticas del momento, algunas con huellas inscritas en la represión franquista. Honroso y debido resulta reconocer el esfuerzo de cada una de las posiciones ideológicas, entendidas como concepciones del poder político, de ceder sus reproches e intereses de años de oposición para concordar una posición común y así dar una oportunidad a la Nación y al porvenir de la sociedad española. Sin duda, fue la hora del compromiso político que la opinión publicada saludó con gran beneplácito como *consenso*; generosidad recíproca, rechazo al rencor y una apertura a la reconciliación entre españoles de dentro y fuera porque bien merecía el esfuerzo de declarar a España constituida en un *Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*” (art. 1; Título preliminar CE).

Graves eran los problemas político-jurídicos, nada más ni nada menos que trasponer sin violencia social ni disrupciones de orden público un modelo político de unidad en la pluralidad territorial sin que para ello afectara a la desmembración de la Nación y a la

confrontación social y política. Para ello el enlace legal, según expresión tan afortunada como recurrente del catedrático de derecho político y guionista de *la transición del régimen* don Torcuato Fernández Miranda fue “*de la ley a la ley*”. Por cierto, una fórmula de perspicaz inteligencia y equilibrismo legal que diseñó el trasvase de las leyes fundamentales del precedente Estado franquista y como consecuencia el desembarco en un régimen democrático con el respaldo de la soberanía popular.

Dicho esto y con las advertencias académicas al caso que quedan sin plantear aquí en la brevedad de estas líneas de las cuales somos prevenidos, nos centramos en la forma política de Estado. Y vaya por delante que el éxito de nuestra Constitución de paz y progreso para el conjunto de los españoles es haber anclado políticamente de manera pacífica la jefatura estatal residenciada en la Monarquía con el engarce de la legitimidad histórica con la legalidad democrática de la Constitución de 1978 y haberla rodeado de un contenido simbólico de unidad de la Nación, función moderadora y arbitral de la política española.

Los hechos históricos y sus fundamentos políticos son lo que son y no se deben ocultar y menos tergiversar. La Monarquía actual procede del apoyo constitucional de 1978, que predica que la instaure, “*ex novo*”, al tiempo que esta experiencia surge del vacío y por ello acude a restaurar la personalidad de su figura en la persona que concentra suficientes argumentos dinásticos que no pueden declinar su designación. Con ello no queremos soslayar que la

Monarquía como forma de gobierno, y luego forma política estatal, gozaba de una larga tradición en nuestra constitución histórica, y que se suele invocar, ciertamente con expresiones un tanto ambiguas, por aquellas *Leyes Fundamentales* que se materializaron en la historia de España, que consistían en la organización política de Nación como una “*herencia sagrada*”, según expresión acertada del prof. Tomás y Valiente, donde Nación y Monarquía resultaron un matrimonio de conveniencia hasta el punto que se insertan en la discusión del presente.

Así cuando hablamos de legitimación histórica como fundamento de poder, ello nos deriva inequívocamente al concepto de soberanía y al reparto de funciones políticas entre el monarca y la Nación y a discernir cuál es el sujeto político soberano representativo de la Nación. Y en este telón de fondo, el texto constitucional de 1978, acepta y hace suya la Monarquía como forma de Estado, de tal forma que impostaba la marca de legitimidad democrática.

Pero conviene no soslayar los antecedentes más próximos que nos sitúan en una especie de “*reproducción dirigida*” de los hechos hacia otro final. En 1947, en un contexto de postguerra y de grandes dificultades, las Cortes del régimen de Franco aprobaban en sesión plenaria, celebrada el 7 de junio, el proyecto de ley de Sucesión en la Jefatura del Estado donde se consagraba la configuración política de un “*Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino*” (art. 1º); texto que fue refrendado y que más allá de la declaración formal de una entidad

política constitutiva de reino, nada se decía de que monarquía se trataba ni de su raigambre histórica, ni de la legitimidad dinástica; una expresión verdaderamente ambigua y calculada a la espera de una decisión posterior que sólo estaba en el ánimo y la voluntad del Jefe del Estado, “*Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos don Francisco Franco Bahamonde*”; como rezaba literalmente en su art. 2º.

El principio de legalidad de la futura Monarquía quedaba por tanto inscrito en el marco legal de un régimen dictatorial nacido el 18 de julio de 1936 y cuyo tipo se acercaría a la versión de una especie de *Monarquía limitada*, alejada del principio democrático, aunque la posterior Ley de la Reforma Política perfiló un ropaje legal a una monarquía con poderes políticos más amplios con visos de recuperar su ser histórico, quizá por la llamada al realismo político, y en definitiva el legislador parece estuvo convencido de ese sentimiento historicista heredado, aunque disfrazado, por lo que se sintió compelido a apoyar y otorgarla el protagonismo de actor principal del cambio político.

El propio Generalísimo Franco en julio de 1969 propuso a D. Juan Carlos de Borbón como sucesor y a tal fin arguye en la literalidad de sus palabras un sentido antidinástico y rupturista ajeno a cualquier legitimidad histórica u sucesoria con el que se “*instauraba*” la Monarquía: “*el reino que con el asentimiento de la nación, hemos establecidos, nada debe al pasado; nace de aquel acto decisivo del 18 de julio, que constituye un hecho histórico transcendente que no*

admite pactos ni condiciones”. Este pasaje, acaecido el 23 de julio de 1969, debemos interpretarlo en la coyuntura política en el que surgió, en un régimen huérfano de libertades públicas y derechos ciudadanos, eso sí fuerte y políticamente compacto, empujado por las corrientes favorables del desarrollo económico, dirigido a los procuradores presentes juramentos del Movimiento Nacional, sociológicamente franquistas, para prevenir y disipar cualquier duda o desconfianza acerca de la conducta del futuro rey que debía venir marcada por la adhesión inquebrantable al régimen nacional-catolicismo.

Estamos con Fernando Álvarez de Miranda, que ocupó la presidencia del Congreso de los Diputados en una etapa complicada (1977-1979), que este énfasis que el antiguo régimen ponía en establecer un rey nuevo ausente de cualquier ligazón con la legitimidad histórica “*para sustentar la legitimidad nacida de una guerra civil*”, en nada se compadecía con una España del 1975, distinta y socialmente renovada, más ilustrada, reclamante de convivencia pacífica y de libertades públicas. Conjeturamos que sería un juego de palabras tan artificioso como de imposible ejecución, y a la postre conseguiría el efecto contrario que fue propiciar la restauración de una monarquía, ahora constitucional y parlamentaria.

En efecto, la Monarquía en la persona de Juan Carlos I actuó como motor del cambio político mediante una prudente administración del poder regio, en la búsqueda de un respaldo popular para romper con la legalidad anterior impulsando la transición política, abierta a todos, conforme a los estándares de una democracia

européa contemporánea. Sólo quedaba cerrar este círculo restaurador de la institución monarquía con la cesión de los derechos dinásticos de la casa de Borbón (14-V-1977) en un acto cargado de una gran emotividad y simbolismo político, fuera de la dimensión familiar e interna que contuvo, pues con este acto abiertamente declaraba el rey su ruptura y apartamiento del modelo de monarquía franquista unido a las Leyes Fundamentales y la apuesta decidida por la continuidad sucesoria, versión tradicional de la monarquía histórica.

La ley de Reforma política haría el resto hasta obtener la legalidad democrática con referéndum nacional de la constitución aprobada por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978. Sin obviar la validez jurídica de una Monarquía constitucional y parlamentaria que la soberanía nacional consagra, no carece de valor subrayar que la institución política de la Monarquía gozaba en el terreno de los hechos y en el consciente colectivo de una existencia política interiorizada socialmente por su determinación pública hacia una apertura de libertades que la Constitución de 1978 revalida legalmente configurando un nuevo formato monárquico diferente a cualquier modelo anterior en cuanto a su naturaleza jurídica, legitimidad y funciones, pero sin perder las “*constantes vitales*” de la institución.

No olvidemos que desde 1975 Juan Carlos I ya reinaba, y se ofrecía como un *prius* antes del propio nacimiento constitucional y que el propio monarca sanciona; por ello podemos colegir que tras un trienio de reinado con otra legitimidad ciertamente procedente del sistema autoritario anterior, los constituyentes españoles no pudieron

obviar ni su existencia institucional, ni una realidad histórica incontrovertible, ni su gestión directa de la reforma política dirigida a propiciar un régimen democrático, ni dudar quién era el titular de la Corona, lo que nos reconduce a una restauración institucional de la dinastía histórica y la validación jurídica de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español formulada en el art. 1.3.

No en vano estos ecos históricos de la estirpe regia se pueden rastrear en la conocida enmienda del senador Joaquín Satrústeguí que afectaría al art. 57 CE al declarar quién es el rey legítimo subrayando que *“La Corona es hereditaria en los sucesores de S. M. Juan Carlos de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica”*, por lo que quedaba jurídicamente constitucionalizada la legitimidad dinástica y le reconocía la titularidad de un derecho histórico que en nuestra historia parece un hecho secular indiscutible que las propias Cortes constituyentes tuvieron que afirmar A mayor abundamiento, prosigue la redacción de este artículo con el orden regular de transmisión hereditaria de la Corona acogiendo en el seno constitucional actual el referente de la constitución canovista de 1876 y en último término a la más rancia tradición histórica del sistema jurídico castellano tomado del texto de **Partidas** de Alfonso X del siglo XIII, que opta por una monarquía hereditaria donde los derechos del varón prevalecen a los de la mujer siempre en el mismo grado sucesorio y que entra en una aparente incongruencia y preterición de la mujer (art. 14 del mismo texto) al consagrar la igualdad de todos los españoles ante la ley.

Mas allá de estas consideraciones y de las valoraciones que pudiéramos objetar a todo lo relatado, será el Título II quien disponga la Monarquía parlamentaria en nuestro texto constitucional de una especial protección a una potencial reforma posterior al trasladar un determinado resguardo a la forma política de Estado y en por ende a la institución de la *Corona*, órgano estatal que viene a denominar la Jefatura del Estado; por cierto, expresión novedosa de la Constitución de 1978 frente a los antecedentes textos constitucionales del siglo XIX que refieren literalmente al Rey y sus ministros.

Las funciones, que no prerrogativas, expresamente preceptuadas del titular de la Corona a la que personifica, fijan su posición constitucional como símbolo político de la unidad y permanencia del Estado, así como la tarea de moderar y arbitrar el funcionamiento regular de las instituciones que la Constitución y las leyes expresamente le atribuyen, y por último, la asunción de la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales (art.56.1 CE). En la práctica este conjunto de facultades no resultan ni poderes concretos ni efectivos pues su naturaleza radica en la sede de las Cortes.

Llegados a este punto parece razonable alcanzar alguna reflexión conclusiva a la luz de los hechos políticos y de las voces partidistas que cuestionan la Monarquía como forma política de Estado al denunciar su “déficit democrático”. De principio la Constitución de 1978 sin duda fue una respuesta legal muy inteligente a los grandes problemas políticos de ahormar una nación y una

sociedad anhelante de libertad y participación en la vida pública; pero cualquier norma, aunque sea fundamental, con el transcurso del tiempo, las sobrevenidas necesidades de convivencia nacional y cambios generacionales, y sobretodo la percepción de nuevas demandas socio-políticas requiere reformas, una especie de modernización técnica y política para fortalecer la autoridad social de la propia Carta Magna, como subraya el constitucionalista Jorge de Esteban, que la juzga como un texto inacabado que exige actualizaciones y respuestas a aspectos acreditados como fallidos como que el recoge el título VIII referido a la estructura territorial del Estado que ha derrotado en una confusión competencial de las distintas Comunidades Autónomas con las exclusivas del Estado, o redefinir la segunda cámara parlamentaria del Senado para conformarla como una auténtica Cámara territorial al que se pudieran añadir la oportunidad de corregir algunos defectos resultado del rodaje constitucional que afectarían a la misma Corona.

Conceptuada históricamente la Constitución como algo intangible y de veneración inmutable, hasta el punto de concebir la derogación antes que modificaciones pactadas, fue una seña de identidad de la historia constitucional española que utilizó como instrumento de prevención a cualquier tentativa “sacrílega” bien no incluir cláusulas previsoras de reforma de los aspectos políticos (Estatuto Real de 1834, constituciones de 1837, 1845 y 1876) bien reflejando esa idea de desánimo en el propio texto para alterar su contenido al implantar un rígido procedimiento tan exigente de

mayoría parlamentaria que abocaba a su imposible superación (Carta otorgada de Bayona de 1808, constituciones de 1812, 1869, 1931 y en este repertorio incluyamos nuestro texto supremo vigente que exige una mayoría de 3/5 de ambas cámaras que serán disueltas, una nueva convocatoria de Cortes y la aprobación por las nuevas cámaras de la reforma que debe ser confirmada por referéndum). Un procedimiento tan farragoso como lleno de obstáculos para alcanzar el éxito constitucional que demanda un gran acuerdo de las fuerzas políticas parlamentarias (Título X, arts. 166-169).

Este procedimiento agravado y complicado de reforma pretendió frustrar cualquier posible tentación y veleidad contra la forma política de Estado, acorazando a la Corona como premio a los servicios prestados a la democracia y a la sociedad política española del momento, aunque este parapeto constitucional pudo indirectamente facilitar la inmunidad de conductas inapropiadas y nada ejemplares y otras muy discutibles del monarca incompatibles con los códigos éticos y sociales circulantes entre las nuevas generaciones.

En este punto la reforma del Título II de la Corona se hace necesaria por la concisión e insuficiencia legal de la misma que no acota cuestiones que exigen corrección conforme al sentir ciudadano y a las actuales corrientes sociales. Reforma por ejemplo que afectaría al principio de igualdad mujer/hombre en el orden sucesorio a la Corona, o el art. 1.3 que debe precisar los límites de la inmunidad e irresponsabilidad regia y en qué ámbito deben actuar si sólo en los

actos regios, lo que en las últimas fechas ha desencadenado una cantidad de artículos de opinión y programas audiovisuales acerca de una serie de hechos irresponsables del monarca abdicado que han facilitado hasta el cuestionamiento de la forma política de Estado al denunciar los excesos y privilegios del fuero regio.

Somos concientes que estamos ante una institución que presenta una evolución histórica muy importante de tal suerte que del antiguo poder efectivo en su versión decimonónica con su constitucionalización se transformó en la alta magistratura de autoridad socialmente reconocida que se concreta en su símbolo integrador de la nación y en sus funciones moderadora y conciliadora a la búsqueda del equilibrio institucional orientadas al interés nacional. Resulta ser una institución de mucha influencia, de ahí la resonancia social de sus hechos y actos privados y públicos que preside y desarrolla, por todo ello y porque en el común parecer ciudadano goza de grandes privilegios debe proporcionalmente a ese *status* superior responder con un comportamiento de exigencia y ejemplaridad; es decir, de cuidadosa responsabilidad en el oficio regio.

Resulta banal, por tanto justificar la existencia en una sociedad democrática de una institución de carácter hereditario ajena la legitimidad popular de la voluntad general, pues como otras instituciones herederas del pasado son lo que son y en nuestro caso la Monarquía ha resultado muy útil para la conciliación política y la convivencia nacional ganando solvencia y popularidad.

Quizá la existencia de una *ley de la Corona*, como sugirió el mencionado prof. Jorge de Esteban, hubiera resuelto aspectos muy importantes sobre las funciones de la Corona que reforzarían su imagen edificante y de servicio a la Nación; así la obligación de transparencia en la gestión y administración de la partida presupuestaria asignada a la Casa Real; ejemplaridad y prudencia en la práctica diaria de la vida del monarca donde persona y oficio presentan un vínculo indisoluble que en último término afecta a la dignidad de la institución; estatuir las función del príncipe/princesa heredero/a; mayor regulación del supuesto de abdicación regia, etc.

Todo ello nos reconduce a la dificultad del momento político elegido y al escenario como el actual inmerso en una crisis nacional donde se aprecian posiciones políticas muy polarizadas, donde las prioridades ciudadanas se dirigen a la denodada lucha contra una pandemia tan virulenta como desconocida que arrastra consecuencias muy adversas de orden económico y social sin precedentes que deben consumir todos los esfuerzos gubernamentales, y por último y no menos importante, la necesidad de lograr un compromiso mayoritario y leal de todas las fuerzas políticas constitucionales para concordar una reforma. Ahí estaría el mejor servicio público a la Corona y por ende a la Carta Magna para su permanencia y respeto ciudadano.