

DR 28 36

El siguiente espacio que escucharemos es la Revista de Derecho Político. Hola, buenas noches. Aquí comienza Revista de Derecho Político, un programa que hace el Departamento de Derecho Político de la UNED.

El 22 de julio de 1977, 20 meses después de su proclamación como rey de España, don Juan Carlos I anunciaba el comienzo de uno de los momentos clave de su reinado. Se abre hoy solemnemente la primera legislatura de las Cortes de la Monarquía. Al presidir esta histórica sesión, veo cumplido un compromiso al que siempre me he sentido obligado como rey.

El establecimiento pacífico de la convivencia democrática sobre la base del respeto a la ley, manifestación de la soberanía del pueblo. Se trataba de la apertura de las Cortes Generales nacidas en las elecciones del 15 de junio de 1977. Como rey de España, al tener la soberanía popular su superior personificación en la corona, quiero convocarles a una colaboración plena y decidida para conseguir estos fines.

La democracia ha comenzado. Con estas palabras se ponía la primera piedra de nuestra actual monarquía parlamentaria y se abría un periodo constituyente en la vida política de España que culminaría más tarde. Hoy es víspera del aniversario de la coronación de don Juan Carlos de Borbón como rey de España.

Nuestra revista dedicará, por lo tanto, este número al tema monográfico de la monarquía parlamentaria. Para ello, contamos con dos reconocidos expertos en la materia, los profesores Sánchez Agesta y Aragón Reyes, que abordarán sendos aspectos de la monarquía parlamentaria. Cerrando yo mismo el número con un muy breve comentario.

El director del Departamento de Derecho Político, Antonio Torres del Moral, nos ha informado del contenido del programa de hoy. Ahora el profesor Sánchez Agesta, catedrático de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid, se va a referir al papel que juega la monarquía en nuestro actual Estado de Derecho. Profesor Sánchez Agesta.

El artículo 56 de la Constitución define al rey como jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia que arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones. En las expresiones de este artículo de la Constitución se destaca una doble faceta de la monarquía. De una parte es un símbolo y como tal una representación.

No debe olvidarse que en la vida política son tan importantes los símbolos como las acciones políticas. El símbolo contiene un significado que en la medida de lo posible trata de transmitir a quienes lo perciben los valores emotivos que ese símbolo contiene. El rey es símbolo de la unidad y la permanencia del Estado, incluso de su misma existencia, tanto en el orden interno como en el orden internacional.

Es símbolo de su unidad en cuanto convergen en él todos los actos de la vida plural del Estado,

o en otros términos, todas las actuaciones de los órganos constitucionales. El rey nombra al presidente del gobierno y a los ministros. El rey convoca y disuelve a las Cortes Generales.

El rey convoca a los electores. El rey sanciona y promulga las leyes. La justicia se administra en nombre del rey.

El rey nombra a los magistrados del Tribunal Constitucional. El rey ejerce el mando supremo de las Fuerzas Armadas y es el patrono de las Reales Academias. El rey nombra a los presidentes de las comunidades autónomas.

En suma, todos los órganos del Estado se designan, se ponen en movimiento o actúan en su nombre como símbolo de la unidad que a todos enlaza en una acción común. El rey es también símbolo de continuidad. Y en cuanto la monarquía es hereditaria, se hace el Estado permanente.

Y este simbolismo de la continuidad y permanencia del Estado lo pone al servicio de aquellos intereses generales que están vinculados no al provecho de grupos ni de circunstancias, sino que sirven con profundidad histórica a la persistencia del Estado único. Por eso es símbolo y representante del Estado en las relaciones internacionales. Con esos mismos atributos de actualizar permanentemente la existencia y la unidad del Estado.

Y es por eso por lo que su firma es, en último término, la que manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, como dice la Constitución. Hay otros muchos símbolos que tratan de reforzar esa unidad, como son la bandera, el escudo, un himno nacional y otros que no es necesario mencionar. Pero el rey es un símbolo especialmente cualificado porque es un hombre, un ser humano que piensa, siente y quiere, y da una especial vitalidad y actualidad a esa función simbólica.

Todo lo que una monarquía es en cierta manera espectáculo y dignidad enartece esa función de símbolo en que se funda la existencia pasada, presente y futura de la ordenación de un pueblo como tal Estado. Nadie ha visto el Estado, nadie ha oído al Estado, nadie es capaz de comprender al Estado sino en un concepto muy abstracto. El rey, en cambio, es un ser visible, audible y hasta si se quiere tangible que expresa esa unidad.

Donde no hay un rey se invoca la unidad de una nación o de un pueblo que es también un concepto abstracto o si se quiere misterioso que nadie ha podido ver ni tocar y que se sustituye por una magistratura temporal, un presidente que carece sin embargo de esa fusión existencial con la unidad y la continuidad del Estado. Pero es claro que por mucho que sea el valor de esa función simbólica no se puede prescindir de esas otras funciones que como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones le atribuye la Constitución. Como el rey es inviolable la última capacidad de decisión está siempre en alguien, el gobierno, las cortes, los tribunales que como es natural son responsables de los actos que la corona realiza.

Pero entonces cabe preguntarse, ¿es que se limita solo a esa función simbólica sin ninguna

acción eficaz? Como árbitro y moderador el rey ejerce una acción de influencia que se matiza como es natural en cada una de las funciones concretas que la Constitución le atribuye. Cuando el rey propone un primer ministro o un presidente del gobierno está apreciando el resultado de una elección. Cuando este resultado es simple es claro que no hay ningún problema, pero cuando el resultado de una elección es compleja es el rey oyendo a los representantes de los distintos grupos parlamentarios quien informa sus juicios sobre la persona que puede constituir un gobierno y con qué ayudas y apoyos ha de contar y hace en este sentido una propuesta a las cortes.

Es claro que las cortes pueden rechazarla, pero sin la propuesta del rey no pueden pronunciarse. Cuando el rey firma un decreto de disolución es clarísimo que se la ha propuesto un presidente del gobierno que es el que asume la responsabilidad, pero el rey puede ponderar y hacer presente en nombre de los actos e intereses del Estado a quien le propone que firme esa disolución las razones que militan contra ella e influir así poderosamente en la decisión final cuya responsabilidad desde luego corresponde al presidente del gobierno. En todo caso el rey, dice la constitución, tiene derecho a ser informado de todos los asuntos que según el texto literal tienen el carácter de asuntos de Estado.

Esto es, de aquellos que afecten a los intereses permanentes que la monarquía representa y este conocimiento no es simplemente pasivo sino que supone como es natural la capacidad de hacer observaciones, de aprobar o desaprobar en nombre de esos intereses permanentes que la monarquía representa. La decisión será de otro, del presidente del gobierno, de las cortes, pero en todos estos casos se ha oído el juicio que al monarca merece la decisión que se va a adoptar. Y esta influencia no se refiere sólo a las decisiones de gobierno en cuyo caso las opiniones pueden ser secretas como un diálogo entre el presidente y el rey sino que también puede dirigirse a las cortes invocando esos intereses del Estado o dirigirse a la nación como efectivamente lo hace o autorizar con su presencia o desautorizar con su ausencia a actos que tienen un significado político más allá de los intereses concretos deportivos.

Esa representación simbólica y esa influencia se manifiesta como demuestra la historia de los distintos pueblos con especial relieve en las situaciones de crisis. Así, el rey Jorge y la reina María flanquearon a Charchi en la guerra contra Alemania o el rey Victor Manuel a Cabur en la nacionalización de Italia o el rey de Bélgica, su primer ministro, en la Primera Guerra Mundial. Y en la misma España tenemos el caso patente de la crisis del 23 de febrero.

Ahora es el profesor Aragón Reyes, subdirector general del Centro de Estudios Constitucionales quien se va a referir a los orígenes de la monarquía parlamentaria y a los peligros de ésta. Profesor Aragón Reyes. La monarquía parlamentaria comenzó como otras muchas cosas en Inglaterra y de allí se eternado poco a poco a la Europa continental.

En la Europa continental fue la forma de gobierno que a través de las prácticas hoy está en vigor en Holanda, en Bélgica, en los países nórdicos y por supuesto después de la Segunda Guerra Mundial en un ámbito extraeuropeo, en el Japón y en 1978 en España. La monarquía

parlamentaria en su introducción en la Europa continental no alcanzó su estatus de modo inmediato, sino que lo alcanzó a través de una fórmula intermedia que fue la monarquía constitucional. ¿Pero qué significa en términos generales una monarquía parlamentaria tal como hoy se entiende? Significa que el rey es por supuesto el jefe del Estado pero significa al mismo tiempo que ese rey ya no tiene la soberanía.

La soberanía pertenece al pueblo y el rey representa simbólicamente al Estado pero el pueblo está representado efectivamente y jurídicamente por una institución llamada parlamento. O sea, la monarquía parlamentaria es el único modo posible, por lo menos hasta ahora de hacer compatible el Estado democrático con la institución monárquica. No hay hoy ningún Estado democrático que quiera conservar la monarquía y que esta no sea monarquía parlamentaria.

Pues bien, en España, ya volviendo a nuestro país, en España la monarquía parlamentaria aparece con nuestra constitución de 1978 porque en las constituciones del 19 lo que tuvimos, hasta incluso la última constitución monárquica la de 1976, lo que tuvimos fue una monarquía constitucional. En los últimos años anteriores a la dictadura de Primo de Rivera de la monarquía de Alfonso XIII, comenzaron a establecerse por lo menos unos indicios que podían haber llevado a la transformación de esa monarquía constitucional en una monarquía parlamentaria. Pero el golpe de Estado de Primo de Rivera terminó realmente con cualquier posibilidad.

Nuestra monarquía parlamentaria la estrenamos ahora, y a ello es a lo que me voy a referir. La estrenamos ahora significa muchas cosas. Significa en primer lugar que debemos ser conscientes de las virtudes de la monarquía parlamentaria para España, virtudes sobre todo de integración.

A mi juicio la monarquía parlamentaria tiene una enorme capacidad integradora por un lado territorial, y eso es importantísimo para un Estado compuesto como el nuestro por comunidades autónomas, por un lado territorial. Por otro lado social, como jefatura de Estado que es capaz de estar por encima y por tanto aglutinar a todas las diversas clases o estratos sociales de un país. De integración cultural, porque la corona es un elemento importante para la integración simbólica y por tanto para la integración de la cultura y por otra parte de integración política, porque al estar en la jefatura del Estado fuera de los juegos de los partidos, fuera de la contienda política, esa jefatura del Estado convertida en jefatura del Estado monárquica por obra de nuestra Constitución, es un elemento integrador político de primera magnitud.

Pero la monarquía parlamentaria la estamos estrenando. ¿Qué quiere decir eso? Que hay que consolidarla. Y para consolidarla hacen falta también quizá dos advertencias.

Dos advertencias a la clase política y no por supuesto advertencias al rey, que el rey sabe muy bien lo que se hace. A la clase política es que las dos grandes tentaciones que pueden aparecer en el horizonte de una monarquía y especialmente de la monarquía española actual y que pueden ser unos elementos realmente desfavorables para su asentamiento y consolidación,

son por un lado la tentación del rey soldado y por otro la tentación del rey patriota. La tentación del rey soldado significa, como es bien sabido, ese intento proveniente de la teoría y de la práctica alemana de finales del XIX y principios del XX.

Ese intento de que el rey enlace directamente con los militares, con los soldados, por encima y saltando por encima del gobierno. La inmediata vinculación del rey con las fuerzas armadas convirtiendo al rey en el primer soldado de la nación con mando, y esa es la cuestión, con mando inmediato sobre las fuerzas armadas. Esa tentación que ya sabemos la suerte que corrió en otros lugares, mala suerte para la monarquía, esa tentación es la que debemos siempre eliminar como posibilidad en el horizonte español, porque es una tentación completamente perniciosa para el asentamiento y consolidación de la monarquía en España.

La otra tentación, la del rey patriota. El rey patriota, que es un término utilizado, como se sabe, por Bollingbroke en el siglo XVIII, significa la posibilidad de que el rey se una directamente con la opinión pública, con el pueblo, saltando por encima del parlamento, de la institución representativa. Significa la posibilidad de que el rey apele directamente a la opinión pública frente a una clase política que no conecta con el rey, o que una clase política que no quiere pasar a un papel secundario dentro de la dirección de la política nacional.

Esto también es muy grave. Las experiencias históricas que se produjeron sobre la fórmula del rey patriota, condujeron a los países donde se produjeron a una suerte que no es deseable para el nuestro. Creo que esas son dos tentaciones de las que el rey actual ha oído perfectamente.

Pero son dos tentaciones de las que tiene también que oír las fuerzas políticas, o determinadas fuerzas políticas, porque serían dos tentaciones muy nefastas para nuestra España. Ahora, ¿qué significa también la monarquía parlamentaria española y en cuanto a sus necesidades de asentamiento y consolidación? No solamente huir de estas dos tentaciones, sino fomentar un clima de prudencia y un clima de equidad. La monarquía parlamentaria es una forma de gobierno muy difícil.

Una forma de gobierno que solo puede mantenerse a través de la prudencia. Es un régimen, como pocos, de gobierno bien equilibrado. De frenos, de contrapesos, donde los partidos políticos ejercen un papel primordial y, por tanto, donde los partidos políticos tienen una especialísima responsabilidad en el asentamiento de ese régimen.

Y ese es un régimen basado en la prudencia, basado en la educación política, basado en el cultivo de las reglas del juego de la democracia, basado, en fin, en todo eso que ha hecho de Inglaterra uno de los países políticamente más estables, no voy a decir de toda Europa, quizá de todo el mundo. Llegamos a la última página de la revista. El profesor Torres del Moral hablará de la parlamentarización de la monarquía española.

La monarquía instaurada en España es parlamentaria, como corresponde a un Estado democrático. Algo igual sucede en el Reino Unido, en Bélgica y en Holanda, en Suecia y en

Dinamarca, es decir, en los Estados monárquicos y democráticos europeos. Pero lo que hace falta saber es si en el resto del articulado constitucional tiene reflejo esa parlamentarización de la monarquía española.

Y la respuesta es inequívocamente afirmativa. El diseño final de la monarquía en la Constitución fue el resultado de una triple influencia. La tradición histórica española, los modelos monárquicos de las democracias europeas y la correlación de fuerzas políticas en las cortes constituyentes.

Las dos primeras influencias eran insoslayables porque en la regulación jurídica de la monarquía era imposible y peligroso hacer inventos novedosos. En cuanto a la última, a las posiciones de las fuerzas políticas sobre este punto, recordemos que, en primer lugar, Alianza Popular pretendía un papel político regio bastante más activo. En cuanto a la Unión de Centro Democrático, en ella se sostenían dos posiciones dispares.

Unos estaban cercanos a la tesis de Alianza Popular y otros sostenían que era necesario no implicar al rey en el protagonismo político ordinario. El Partido Socialista Obrero Español, por su parte, mantuvo, hasta el pleno del Congreso, un voto particular republicano, voto que utilizó en la negociación política pero sin tremendismo. Y el Partido Comunista de España decidió no liberar ninguna batalla sobre este particular y centrar su atención en otras zonas del texto constitucional.

Con estas posiciones en juego, la relación del título II fue variando a lo largo del proceso constituyente, desde un primer momento en el que se reconocían considerables poderes de prerrogativa regia, hasta el final en que quedaba la corona como una magistratura arbitral, moderadora y simbólica. En ello jugó un decidido papel el consenso, el célebre consenso sobre el que tantas tonterías se han dicho y escrito cuando fue una actitud de los partidos políticos patriótica y de renuncia al dogmatismo, actitud que fue la que hizo posible la transición de la dictadura a la democracia. En torno a la monarquía se produjo el consenso porque, en efecto, en España en esos momentos no era posible ni una democracia sin monarquía ni una monarquía sin democracia.

Así pues, la denominación de monarquía parlamentaria no fue una mera cuestión nominal, sino una decisión constitucional consciente que se refleja en la regulación del título segundo y en los preceptos con eso. La parlamentarización de la monarquía se manifiesta en la inexistencia de poderes implícitos y de reserva. Más que poderes propiamente dichos, el rey tiene unas funciones y unas competencias para cumplir dichas funciones.

Se manifiesta también en la imposibilidad de suspensión regia de las cortes, en la continuidad de estas cortes a través de la diputación permanente, en la intervención de las cortes en todo el proceso político, comenzando por la necesaria investidura parlamentaria del candidato a la presidencia del gobierno que propone el rey, y, en fin, en la intervención de las cortes en la misma institución monárquica. Así, por ejemplo, toman juramento al rey y al príncipe heredero, reconocen la inhabilitación del rey, proveen a la regencia cuando no existan las personas

previstas en el artículo 59 y proveen también al nombramiento de tutor del rey menor de edad si no está designado testamentariamente. No se da, pues, en la monarquía española el denominado principio monárquico, ni podía darse dada su condición de parlamentaria.

El rey no ejerce poder propiamente dicho, pero sí influencia, influencia en los políticos, influencia en las instituciones e influencia en los ciudadanos. No digamos, como algunos han hecho, que el rey es metapolítico, hasta suena mal. Digamos solo, como decía Sir Ivor Ginning respecto de Inglaterra, que si el primer ministro es un político, el rey debe ser un modelo de ciudadanía.

La corona, símbolo de la permanencia y unidad de la patria, no puede tolerar, en forma alguna, acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la constitución votada por el pueblo español determinó en su día a través de referéndum. Eran las históricas palabras del rey don Juan Carlos I en la tensa noche de la democracia española que abarcó del 23 al 24 de febrero de 1981. Con ellas ponemos fin a Revista de Derecho Político y les esperamos el próximo lunes.