

VEINTICINCO AÑOS DE MONARQUÍA PARLAMENTARIA

MANUEL ARAGÓN REYES

SUMARIO: 1. LA MONARQUÍA PREVISTA EN LAS LEYES FUNDAMENTALES.—2. LA MONARQUÍA Y LA TRANSICIÓN.—3. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA: UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA.—4. ALGUNOS ASPECTOS INTERPRETATIVOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA: 4.1. *La sanción de las leyes.* 4.2. *Promulgación de la ley y orden de publicación.* 4.3. *La sanción de la reforma constitucional.*—5. EL DESENVOLVIMIENTO DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. A MODO DE BALANCE.

1. LA MONARQUÍA PREVISTA EN LAS LEYES FUNDAMENTALES (1)

Con el fallecimiento del General Franco, el 20 de noviembre de 1975, y como consecuencia de las previsiones sucesorias, España, que había sido un Reino sin Monarca, se convirtió en verdadera monarquía, es decir, en una forma política en la que la Jefatura del Estado la ostenta el Rey. Ahora bien, se trataba de una monarquía peculiar, de carácter autoritario, como era la regulada en las Leyes Fundamentales: una monarquía basada en el «principio monárquico», incompatible, pues, con la democracia.

Por supuesto que no era una monarquía parlamentaria, en la que el principio democrático prevalece sobre el principio monárquico, pero ni siquiera una monarquía constitucional dual, como la regulada por las Constituciones españolas del siglo XIX, donde se intentaba un equilibrio entre principio monár-

(1) Para mayor desarrollo me remito a mi trabajo «El camino hacia la Constitución: la articulación jurídica de la transición», en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998, págs. 21-36.

quico y principio democrático. El modelo por el que optaron las Leyes Fundamentales del régimen de Franco se parecía al que estuvo en vigor en Francia de 1814 a 1830 y en Alemania a lo largo de todo el siglo XIX hasta la primera guerra mundial. El monarca personificaba la soberanía, tenía potestad legislativa y ostentaba el poder ejecutivo.

Y todo ello en un régimen político con un parlamento puramente corporativo, sin limitaciones efectivas del poder, un régimen en el que no existían derechos fundamentales ni división de poderes y estaban prohibidos los partidos políticos y los sindicatos libres. En realidad, se trataba de una forma política autoritaria encabezada por un Rey, sin poseer ni siquiera algunos ingredientes liberales que sí tuvo la monarquía alemana de principio monárquico del siglo XIX. Ese era el tipo de monarquía previsto en las Leyes Fundamentales.

2. LA MONARQUÍA Y LA TRANSICIÓN (2)

Si irreal parecía que este tipo trasnochado de monarquía pudiera valer para un país, como España, situado en Europa occidental, en el último tercio del siglo XX, que había experimentado un notable desarrollo social y económico, más irreal aún era pensar que éste fuese un modelo aceptable para la propia monarquía, que tiene como primer principio el de su permanencia y, por ello, consolidación. Muerto Franco, había que abandonar el franquismo y por lo mismo la monarquía «franquista». El proceso de transición que se inicia de inmediato, aunque en sus primeros seis meses estará lastrado por el propósito «continuista» del presidente Arias Navarro, no podía tener otro final que el desembocar en la democracia, y por ello en la única monarquía compatible con la democracia: la monarquía parlamentaria.

Ese propósito ya fue adelantado por el propio Rey desde el primer momento de la transición y repetido a lo largo de toda ella. Para separarse del franquismo eran dos las necesidades que la monarquía tenía: obtener la doble legitimación democrática y dinástica. Mediante la primera se trataba de romper con el autoritarismo y mediante la segunda con la condición del Rey de simple sucesor de Franco para pasar a ser sucesor de la dinastía histórica. Y ambas necesidades fueron satisfechas durante la transición política.

En primer lugar, el propio Rey, con los poderes que las Leyes Fundamentales le otorgaban, usó de éstos para eliminar las trabas que se oponían a una

(2) Para mayor desarrollo me remito a mi trabajo «El camino hacia la Constitución: la articulación jurídica de la transición», en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998, págs. 21-36.

transición hacia la democracia. Su papel fue esencial en los primeros momentos de la transición, como autor de los cambios más decisivos, en la Presidencia de las Cortes y en la Presidencia el Gobierno, y como garante de todo el proceso frente a los «poderes fácticos». En segundo lugar, desde la constitución del Gobierno Suárez, la ayuda del Rey fue decisiva para las transformaciones que se operaron en el ordenamiento para desatar los nudos del régimen anterior, mediante la Ley para la Reforma Política, y después para establecer, por Decreto-Ley, las condiciones básicas de la democracia, requisito indispensable para la celebración de unas elecciones libres. Por último, después de esas elecciones de 15 de junio de 1977, la práctica política de la monarquía se fue adaptando a las de una monarquía parlamentaria, antes incluso de que así acabase definiéndose en la Constitución. La monarquía se hacía así compatible con la democracia.

Por otro lado, en mayo de 1977, una vez convocadas las primeras elecciones democráticas, tuvo lugar la trasmisión por D. Juan de Borbón a favor de su hijo D. Juan Carlos de los derechos sucesorios en la Corona de España. Con lo cual, nuestro Rey, que había sido hasta ese momento el sucesor de Franco, pasó a ser, como después la propia Constitución reconocería, el «legítimo heredero de la dinastía histórica». La monarquía «instaurada» pasó a ser monarquía «restaurada», cumpliéndose así la segunda e importantísima necesidad de legitimación que la propia monarquía tenía y que es consustancial a la institución.

3. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA: UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA (3)

La primera consecuencia de la Constitución para la monarquía fue la de su legitimación popular. Por un lado, en el proceso constituyente, la institución monárquica obtuvo el apoyo definitivo de todos los grupos políticos representados en las Cortes. Se puso fin, de esa manera, a los enfrentamientos sobre la forma monárquica y republicana que habían caracterizado históricamente en España a la derecha y a la izquierda. La monarquía era aceptada por todos los partidos. Por otro lado, la ratificación popular de la Constitución, por amplísima mayoría en el referéndum de 6 de diciembre de 1978, significó, como es obvio, la ratificación popular de la misma monarquía.

La segunda consecuencia de la Constitución para la monarquía fue la de su

(3) Para mayor desarrollo me remito a mi trabajo «La monarquía parlamentaria (comentario al art. 1.3 de la Constitución)», en *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, 1990, págs. 13-86.

definición y regulación. Como no podía ser de otra manera, dado que la Constitución establecía un Estado democrático, se definió, en el artículo 1.3 a la monarquía como «parlamentaria», y en coherencia con ello se regularon el *status* y funciones del Rey.

Como es sabido, la monarquía parlamentaria es el producto de una larga evolución histórica que arranca en el Reino Unido en la Baja Edad Media y en la Europa continental en el siglo XIX. En España ese proceso se interrumpió con la dictadura de Primo de Rivera, la proclamación de la 2.^a República y el posterior régimen de General Franco. De ahí que entre nosotros la monarquía parlamentaria no sea un producto histórico, sino una decisión racionalizada, regulada en nuestra actual Constitución, que ha previsto en su letra lo que en otros países es consecuencia sobre todo de la práctica política.

Las características de la monarquía parlamentaria, que son, por lo dicho, las que nuestra Constitución recoge, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

En primer lugar, la monarquía parlamentaria es una monarquía y, por ello, se garantizan las dos condiciones ineludibles de la misma: la sucesión hereditaria en la Corona y la inviolabilidad e irresponsabilidad regia.

En segundo lugar, la monarquía parlamentaria es una monarquía compatible con la democracia y, por ello, se proclama que el Rey no tiene poder constituyente, que únicamente reside en el pueblo español, ni potestad legislativa, que reside exclusivamente en las Cortes Generales, ni poder ejecutivo, que reside exclusivamente en el Gobierno, ni, claro está, poder judicial, que reside exclusivamente en los jueces y magistrados. El Rey no tiene poderes propios, y por ello, porque no tiene poder no tiene responsabilidad. Todos los actos del Rey son actos debidos necesitados de refrendo para su validez.

El Rey no gobierna, pero reina. Y esa función de reinar es de una indudable trascendencia. Por un lado, sin la participación del Rey se paralizaría toda la maquinaria del Estado. Los actos estatales más importantes necesitan de la firma del Rey: los tratados internacionales, las leyes, los decretos, el nombramiento de los titulares de los altos órganos del Estado. Pero el Rey está obligado a firmar, y no puede negarse a la ratificación de un tratado, ni vetar una ley, ni rehusar la firma de un decreto. Ahí reside la característica más profunda y más delicada de la monarquía parlamentaria: en que el Rey es el único órgano del Estado que está sometido al Derecho mediante la «vis directiva» y no exactamente mediante la «vis coactiva».

Ahora bien, reinar significa algo más que ser el Jefe del Estado y por ello un órgano de participación necesaria en los actos estatales más importantes. También significa desplegar una función simbólica que se deriva no de ser el Jefe del Estado, sino de ser el Monarca, y que se manifiesta por las capacidades de

la Corona como símbolo de integración histórica, social, territorial, cultural y política del Reino. En esa capacidad de integración, que desempeña la Monarquía y difícilmente puede desempeñar la República, es donde se asienta el mejor título para poder argumentar que en un Estado democrático sea valiosa la conservación de la monarquía. Que es precisamente lo que ocurre en España.

El Rey no tiene competencias de ejercicio libre, pero sí despliega o puede desplegar una gran influencia. No tiene «potestas», pero sí «auctoritas». No ejerce el poder, pero sí posee las facultades clásicas de «animar», «advertir» y «ser consultado». Su papel no es, ni mucho menos, meramente decorativo, como algunos, con poca sagacidad, han sostenido. Por el contrario, es de una importancia política de primera magnitud.

Esas son, resumidamente, como antes dije, las características de la monarquía parlamentaria española. Monarquía que, por decisión expresa de la Constitución (art. 168), forma parte del núcleo duro de nuestra norma fundamental, es decir, del orden constitucional, puesto que para su modificación se requiere el procedimiento más agravado de los previstos para la reforma constitucional, no disponible, pues, por el poder de reforma sencillo u ordinario, sino por el complejo y extraordinario previsto en el art. 168 CE, que configura un verdadero poder constituyente jurificado. Ello parece coherente con el significado nuclear que la Corona desempeña en el seno de la organización estatal, esto es, con el carácter de la monarquía parlamentaria como «forma política del Estado español» (art. 1.3 CE).

4. ALGUNOS ASPECTOS INTERPRETATIVOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Como se dijo más atrás, la Constitución ha regulado completamente la monarquía parlamentaria, que es así, en España, una monarquía parlamentaria «racionalizada», pero ello no supone que no haya algunos problemas interpretativos, que conviene despejar. Me referiré únicamente a los que me parecen más importantes y que están relacionados con el poder legislativo y el poder de reforma de la Constitución (4).

(4) Para mayor desarrollo de todo este epígrafe me remito a mis trabajos «Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes», en *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria...*, cit., págs. 87-127; y «El Rey y el poder legislativo», en *La monarquía Parlamentaria*, VV.AA., Madrid, 2001, págs. 171-188.

4.1. *La sanción de las leyes*

La sanción no es, en nuestro ordenamiento, un acto legislativo, sino un acto regio en relación con la potestad legislativa de las Cortes Generales. Las Cortes hacen la ley, que resulta ya perfecta (aunque aún no eficaz) y con un texto definitivo desde la aprobación parlamentaria. Lo que se presenta al Rey para la firma no es un proyecto de ley, sino, como bien dicen los arts. 62.a) y 91 CE, una «ley» aprobada por las Cortes Generales.

La sanción no puede significar en nuestro ordenamiento lo que significó en el pasado, cuando el Rey también era legislador. El Rey no tiene (ni podría tener en una monarquía parlamentaria democrática) el derecho de veto, ni puede rehusar la sanción. La sanción es un acto jurídico, sin duda, pero un acto debido, una competencia regia de obligado ejercicio, como se desprende del significado jurídico de la monarquía parlamentaria (art. 1.3. CE), de la atribución a las cámaras de la potestad legislativa (art. 66 CE) y de los términos imperativos que utiliza el art. 91 CE («El Rey sancionará...»). El Rey, al sancionar, no puede ejercer ninguna competencia de examen sobre la constitucionalidad de la ley, que ello sólo corresponde al Tribunal Constitucional. En cambio, sí tiene que sancionar lo que la Constitución le exige: una «ley aprobada por las Cortes Generales». De manera que si es notorio que el texto que se le presenta a la firma no ha sido aprobado por las Cortes, el Rey no puede sancionarlo, porque se lo impide la propia Constitución. Esa inexistencia de aprobación parlamentaria es, creo, la única causa por la que el Rey puede negarse a firmar la ley. Salvo en ese supuesto, el Rey tiene que firmar siempre, sin que quepa deducir del juramento regio de la Constitución determinado en el art. 61 CE competencia alguna del Rey para controlar la constitucionalidad de la ley.

Es probable que la sanción se recoja en la Constitución por inercia histórica y que podría perfectamente haberse prescindido de ella y atribuirse al Rey sólo la promulgación, pero una vez que la Constitución la recoge ha de dársele un contenido, ha de significar algo, puesto que, atribuida al Rey por la Constitución, no puede sostenerse que carezca de contenido jurídico alguno. Si entendiéramos la sanción en su sentido clásico, como acto legislativo, tendríamos que concluir, dado que en nuestra Constitución está claro que el Rey no posee potestad legislativa, que la sanción carecería de relevancia jurídica intrínseca, y que sería una simple fórmula vacía de contenido. Pero esa interpretación creo que debería abandonarse, puesto que los preceptos constitucionales, todos ellos, tienen la condición de normas jurídicas y una vez que la Constitución atribuye al Rey la sanción hay que dotarla de un contenido jurídico. Un contenido que ya no puede ser el que clásicamente tenía el término.

La sanción puede considerarse entonces como un acto regio mediante el

cual la ley, hecha por uno de los poderes del Estado, aparece, por la sanción, como una ley del Estado en su conjunto. La firma del Rey, que simboliza la unidad y permanencia del Estado, confiere a la ley el sello de la estatalidad. Con la sanción ya es ley del Estado y no sólo ley de las Cortes Generales. La comprobación de que el texto de la ley que se presenta para la sanción concuerda exactamente o no con el aprobado por las Cortes no es competencia del Rey al sancionar (aunque éste pueda advertir sobre ello a quien le presenta el texto para la firma, advertencia que, como se verá más adelante, al tratar del plazo para la sanción, no puede eliminar, si no es atendida, la obligación de sancionar), sino del Presidente del Gobierno que es el órgano [art. 2.2.h), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno] que presenta al Rey el texto para su firma. Y es igualmente el Presidente del Gobierno, que también refrenda la sanción (art. citado de la Ley del Gobierno en aplicación de lo establecido en el art. 64 CE), al que se le exigiría responsabilidad por cualquier anomalía que se diese.

Sin la firma del Rey no nace la ley, pero el Rey ha de firmar siempre las leyes aprobadas por las Cortes Generales que el Presidente del Gobierno le presente para su firma. Se trata, como ya se dijo, de un acto debido del Monarca, como lo son también otros muchos, entre ellos la expedición de los Decretos aprobados en el Consejo de Ministros [art. 62.f) CE] o la ratificación de los tratados internacionales autorizados por las Cortes o en algunos casos sólo por el Gobierno (63.2 CE).

Respecto del plazo de quince días para sancionar la ley (art. 91 CE) el problema reside en el momento que ha de tenerse en cuenta para que corra el plazo. Aquí se abren dos opciones: o el plazo comienza desde la fecha de la aprobación parlamentaria o el plazo comienza desde el día de la presentación de la ley al Rey por el Presidente del Gobierno. Si se interpreta que la voluntad del poder legislativo no puede ser mediatizada en el tiempo por el Presidente del Gobierno alargando la presentación al Rey de una ley, y por lo mismo retrasando su entrada en vigor, habría que concluir que ese plazo comienza desde el día de la definitiva aprobación parlamentaria, o mejor dicho, desde el día de la publicación del texto de la ley aprobada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

La otra opción es considerar que el plazo comienza a correr desde la presentación al Rey, por el Presidente del Gobierno, del texto de la ley, y las razones para ello vendrían dadas porque esa es la única manera de que el Rey tenga, efectivamente, un plazo de quince días para sancionar, dado que entre la aprobación de la ley (o su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*) y su presentación al Rey han de realizarse determinados actos (la confección del ejemplar en «canto dorado», por ejemplo) que demorarían, inexcus-

sablemente, la presentación de la ley al Rey. Ahora bien, el inconveniente de esta tesis reside en que quedaría en manos del Presidente del Gobierno demorar la presentación al Rey y por ello la definitiva entrada en vigor de la ley.

Creo que el dilema planteado parte de una base cuestionable: la de que el plazo de quince días lo tiene el Rey para sancionar, es decir, para que tenga tiempo suficiente para poder advertir al Presidente del Gobierno sobre los defectos que encontrare en la ley, en el ejercicio de la facultad de advertir, que es una de las funciones clásicas del Rey en la monarquía parlamentaria. Ahora bien, esa posibilidad de advertencia no puede desplegar una actividad de control sobre las leyes aprobadas por las Cortes, así como tampoco el Presidente del Gobierno podría, advertido por el Rey, rectificar en nada el texto de la ley ya aprobada ni devolverla al parlamento para su reconsideración. Sólo podría advertir el Rey al Presidente del Gobierno de defectos puramente formales (erratas o no completa coincidencia con el texto aprobado por las cámaras) y, en tal caso, si el Presidente insiste en no corregir esos defectos puramente formales o si persiste en que tales defectos no se dan, entonces el Rey está obligado a sancionar. Reducida así la capacidad de advertencia del Rey al Presidente, el razonamiento en que se fundamenta la tesis que estamos examinando pierde gran parte de su solidez.

Por ello parecería una mejor interpretación la de entender que el plazo de quince días no es un plazo concedido al Monarca, sino impuesto a la ley aprobada en el parlamento, que ha de ser sancionada en el plazo improrrogable de quince días, justamente para evitar la intervención de otros poderes distintos al legislativo alargando la integración de la ley en el ordenamiento. Esta interpretación exige (como ocurre con la publicación, que la Constitución ha fijado que sea «inmediata» a partir de la intervención del Monarca) el cumplimiento por el Presidente del Gobierno de una prescripción no escrita, pero perfectamente deducible del texto constitucional: el deber del Presidente de presentar «de inmediato», es decir, lo antes posible, el texto de la ley aprobada por las Cortes a la firma del Rey. El Presidente del Gobierno incurriría en responsabilidad si así no lo hiciese y mucho más si incluso presenta la ley al Rey después del plazo de quince días. No sólo en responsabilidad política, sino también en responsabilidad jurídica por incumplimiento de la Constitución. Podría incluso pensarse en la hipótesis del planteamiento de un conflicto de atribuciones entre las cámaras y el Gobierno, por entender las Cortes (Congreso y Senado, pues las Cortes carecen de legitimación en ese proceso) que el Gobierno habría invadido la potestad legislativa, potestad que incluye la voluntad de las cámaras de que la ley aprobada por ellas no pueda ver retrasada su entrada en vigor.

Sin embargo, esta opción por entender que el plazo de quince días lo es para sancionar la ley aprobada por las cámaras y no para sancionar el texto que

al Rey le presenta el Presidente del Gobierno plantea un serio problema: el de si el Rey está o no obligado a firmar si la ley se le presenta después de ese plazo. Si la firma, estaría incumpliendo la Constitución. Pero si no la firma estaría contrariando la voluntad legislativa de las Cortes Generales, que han hecho la ley precisamente para que se incorpore al ordenamiento. Este problema, de difícil solución, es el que finalmente me conduce a sostener que el plazo de quince días comienza a correr desde la presentación de la ley al Rey para su firma. Pero ello significa que hay que deducir de la Constitución, como antes ya adelanté, una obligación que el Presidente del Gobierno ha de cumplir: la de presentar la ley al Rey para su firma «inmediatamente», es decir, en el menor plazo posible que requieren los trámites de elaboración del texto que al Rey se presenta. De esa manera, el Rey tendrá siempre que firmar y no podrá rehusar la firma, aún en la hipótesis de que el texto, incumpléndose por el Presidente del Gobierno la obligación antes referida, se le presentare en plazo superior a los quince días desde la aprobación de la ley por las Cortes (o su publicación en su *Boletín Oficial*). El incumplimiento por el Presidente de ese deber de «inmediatez» no supondría entonces un vicio de invalidez de la ley, pero sí una responsabilidad imputable al Presidente del Gobierno, en cuanto que habría mediatizado la potestad legislativa de las cámaras.

4.2. *Promulgación de la ley y orden de publicación*

Para algunos autores la promulgación se confunde con la sanción, para otros con la orden de publicación. No creo que esas soluciones sean satisfactorias, porque ha de partirse, en la interpretación constitucional, del principio de la no redundancia. Cuando la Constitución, en su art. 91, ha previsto la sanción y también la promulgación, ha de entenderse que se trata de dos actos distintos, necesariamente. De nuevo, el equívoco parece derivarse de querer atribuir a la promulgación, en nuestro ordenamiento actual, el sentido (más bien los sentidos) que históricamente tuvo o tiene todavía en otros ordenamientos distintos al nuestro. En mi opinión, mediante la promulgación no se certifica que la ley presentada al Rey concuerda con el texto aprobado por las Cortes Generales, porque ello pertenece a la sanción (y es el Presidente del Gobierno y no el Rey el destinatario de esa obligación de comprobar la veracidad). Tampoco con la promulgación se impone a la ley el sello de la estatalidad, que ello es también contenido de la sanción. Y tampoco la promulgación se confunde con la orden de publicación, que es otro acto que la Constitución ha distinguido de la promulgación.

Creo que el contenido jurídico de la promulgación es el mandato de

cumplimiento de la ley que ya es ley del Estado como consecuencia de la sanción. Si al Rey sólo se le hubiera atribuido la sanción, esta orden de cumplimiento de la ley se derivaría de la sanción misma (o se entendería incluida en ella). Si al Rey sólo se le hubiese atribuido la promulgación, el sello de la estatalidad habría que entenderlo incluido en el contenido de la promulgación. Pero como no se ha hecho así, no hay más remedio que distinguir el contenido de la sanción y de la promulgación. La fórmula ritual que se utiliza en nuestras leyes se descompone, de esa manera, en dos: una, «A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley» (esa es la fórmula de la sanción, insertada en el encabezamiento del texto legal), y la otra, «Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta Ley» (esa es la fórmula de la promulgación, insertada al final del texto de la ley). Esta distinción, además, guarda toda coherencia con el supuesto de la sanción y promulgación de la reforma constitucional, como después veremos.

En cambio, la orden de publicación no se recoge en fórmula expresa, que quizás hubiera sido conveniente introducir, en los términos «PUBLÍQUESE ESTA LEY EN EL *Boletín Oficial del Estado*» o similares. Por lo que ha de entenderse que esa orden va implícita en la firma del Rey o que es una orden verbal que el Rey da al Presidente del Gobierno. Porque la publicación ya no es un acto regio, sino un acto del poder ejecutivo (que ostenta la competencia sobre el *Boletín Oficial del Estado*). Pero lo importante es que lo que compete al Rey, esto es, la orden de publicación, de la que es destinatario el Gobierno, no se confunde con la promulgación, sino que es un acto regio de ejercicio de una competencia atribuida por la Constitución, que no es competencia ejecutiva, ni tampoco, claro está, legislativa, sino de relación, en este caso, del Monarca con el Gobierno.

El Rey no «gobierna» porque ordene la publicación, sino que ejerce una competencia («relacional») como todas las competencias del Monarca, que nunca se confunden con el ejercicio de los tres poderes constituidos, sino que relacionan al Rey con esos poderes, como símbolo que es de la unidad y permanencia del Estado. El acto de publicación sí es un acto del Gobierno, requisito por supuesto de la validez de la ley, pero no ya un acto regio, por lo que no corresponde a este trabajo estudiar esa cuestión y los muchos problemas que plantea.

No obstante, sí forma parte del acto del Rey una condición impuesta a la publicación de la ley: que ésta sea «inmediata». Como dice la Constitución en su art. 91, el Rey «ordenará su inmediata publicación». Por lo que se impone al Gobierno (por exigencia constitucional y por el contenido de la orden del Rey)

la obligación de que esa publicación se realice sin dilaciones indebidas, esto es, en el estricto menor plazo posible.

4.3. *La sanción de la reforma constitucional*

En la monarquía parlamentaria el Rey no ejerce poder constituyente alguno ni tampoco poder de reforma constitucional. Ni hay precepto en nuestra Constitución que confiera en ese ámbito competencias al Rey de intervención en el ejercicio de tales poderes ni podría aceptarse que el Rey los tuviese, porque entonces se entraría en contradicción con el significado de la monarquía parlamentaria democrática, que es la establecida en el ordenamiento jurídico español. Cosa bien distinta es que puedan deducirse, interpretativamente, actos del Rey en relación con el poder constituyente y el poder de reforma constitucional, como veremos a continuación.

Tanto el art. 62.a) CE como el 91 CE sólo atribuyen competencias al Rey en relación con las leyes, y es claro que ni la Constitución ni sus reformas son leyes (5). Ante este silencio constitucional cabría, en una interpretación puramente literal, concluirse que el Rey no tiene actuación alguna en la materia. Pero tal interpretación debe desecharse porque conduciría al absurdo: la Constitución y sus reformas carecerían de la condición de obligar, del mandato de publicación, que sólo la firma del Rey puede prestarles.

Esa laguna ha de cubrirse no por analogía (Constitución y ley son normas radicalmente distintas), sino mediante apelación a los principios constitucionales. Si el Rey (art. 56 CE) simboliza la unidad y permanencia del Estado y si la Constitución y sus reformas son las normas supremas del Estado, la firma del Rey resulta, a mi juicio, imprescindible.

Ahora bien, ello no significa que, mecánicamente, el Rey posea, en relación con la Constitución y sus reformas, las mismas competencias que el art. 91 CE le atribuye en relación con las leyes (ya se ha dicho que no puede recurrirse plenamente a la analogía para cubrir la laguna), sino que tales competencias se modulan para adaptarlas a un tipo de normas distintas de las allí expresamente aludidas.

No me caben dudas, entonces, de que el Rey puede y debe promulgar la Constitución y sus reformas y ordenar su inmediata publicación en el plazo de quince días. Ahora bien, respecto de la sanción la situación cambia. Cuando in-

(5) Para mayor desarrollo, me remito a mi trabajo, «Reforma constitucional», en *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas*, Madrid, 1995, vol. IV, págs. 5651-5657.

terviene el pueblo español mediante referéndum en la aprobación de la Constitución y de sus reformas, la ratificación popular del texto aprobado por las Cortes Generales viene a significar exactamente su sanción (en el sentido clásico y fuerte, incluida la potestad de denegarla). Sanción y sello de la estatalidad que le otorga la actuación del máximo poder en el Estado: el pueblo soberano. El pueblo sanciona la Constitución o su reforma al ratificar en referéndum la voluntad de las Cortes Generales. En tales casos, el Rey no sanciona (pues la sanción ya se ha producido), sino que promulga y ordena la publicación. Así exactamente se hizo con la Constitución vigente, donde la fórmula de encabezamiento fue: «... que las Cortes Generales han aprobado y el pueblo español ratificado la siguiente Constitución». No hay alusión alguna a la sanción regia, pero sí a la promulgación, que al final de la Constitución se insertó con la fórmula habitual.

En cuanto a las reformas constitucionales, si no se someten a referéndum, como ocurrió con la única hasta ahora producida, la de 27 de agosto de 1992 que afectó al art. 13.2 CE, también me parece claro que el Rey (al no haber intervenido el pueblo) puede y debe sancionarla, como así efectivamente sucedió. Y en las reformas en que intervenga al referéndum popular (facultativo en el art. 167 CE y obligatorio en el art. 168 CE) el que sanciona es el pueblo español y al Rey le corresponde la promulgación y orden de publicación (como sucedió, y ya se ha recordado, en la emanación de nuestro texto constitucional). Esto, claro está, no significa hacer de peor condición a la Constitución que a las leyes, que sí llevan la sanción regia. Por el contrario, es hacerla de mejor condición, puesto que la Constitución es sancionada no por un poder constituido (el Rey), sino por el poder constituyente, soberano, que expresa con mayor propiedad que ningún otro la unidad del Estado en cuanto que todos los poderes constituidos de él emanan.

Esta interpretación presupone que, cuando no haya sanción del Rey, sino sólo promulgación, los requisitos de verificación de que el texto efectivamente ha cubierto los trámites formales y de que se corresponde con el definitivamente ratificado por el pueblo en referéndum sean operaciones que han de integrarse, en este caso, en la promulgación, de la manera y con los efectos que ya examinamos al tratar de la sanción de las leyes.

5. EL DESENVOLVIMIENTO DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA.

A MODO DE BALANCE

Además de su propia legitimación dinástica (al recibir el derecho sucesorio por transmisión de D. Juan de Borbón) y de su legitimación democrática de

origen (en cuanto que recibió el voto popular al aprobarse la Constitución), nuestro Rey ha ganado, con creces, la legitimidad de ejercicio por su comportamiento ejemplar a lo largo de todo su reinado.

Acontecimiento capital para la consolidación de la monarquía fue el que tuvo lugar con ocasión del fracasado intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981. Fue la decisiva intervención del Monarca, defendiendo la Constitución, la que evitó que el golpe se consumara. Y esa intervención del Rey, ejercitando el poder, por sí mismo, del mando supremo de las fuerzas armadas, para salvar al Estado constitucional democrático, no invalida la tesis de en nuestra monarquía parlamentaria el Rey carece de poderes propios, y de que el mando efectivo de las fuerzas armadas corresponde el Gobierno y no al Rey. Y no la invalida en cuanto que aquella actuación del Rey es susceptible de una explicación jurídica que no desvirtúa el sistema de la monarquía parlamentaria. La explicación jurídica consiste en que el poder simbólico del Rey, del mando supremo de las fuerzas armadas, se mudó en poder efectivo al encontrarse el órgano constitucional que lo tiene atribuido (el Gobierno) absolutamente impedido para actuar. La potestad (mando supremo) sin competencia (dar órdenes a las fuerzas armadas) se transformó, por la imposibilidad de actuar del órgano (Gobierno) que tiene la competencia, en potestad con competencia mientras duró aquella causa (secuestro del Gobierno) que legitima e impone la sustitución. Sería incongruente, en fin, sostener que el Estado no podía jurídicamente defenderse porque el Rey no podía actuar, cuando el Jefe del Estado podía, y jurídicamente tenía que, actuar, o que, al actuar, lo que se demostraba es que el Rey posee poderes propios de modo ordinario (lo que supondría ignorar la situación extraordinaria determinante: el Gobierno estaba secuestrado por los asaltantes del Congreso). Nuestro Rey actuó como debía y acrecentó con ello, incuestionablemente, la legitimidad, no sólo personal del propio Rey, sino también de la Corona como institución.

Por fortuna, no hemos tenido hasta ahora otros momentos dramáticos que hayan puesto a prueba la solidez de nuestras instituciones. En su comportamiento ordinario, el Rey se ha mostrado como un verdadero Monarca parlamentario, exquisitamente neutral en las contiendas políticas y cumpliendo escrupulosamente el papel que nuestra Constitución le asigna. Hoy, la monarquía parlamentaria es en España la institución estatal que goza del mayor prestigio.

Quizás, a los veinticinco años del establecimiento de la monarquía parlamentaria, cabría plantearse si faltan algunos instrumentos jurídicos de desarrollo de las prescripciones constitucionales relativas a la Corona o si sería conveniente incluso alguna reforma relativa a la misma. Digo esto porque, de un lado, todavía no se ha dictado el Reglamento de las Cortes Generales, regulador de las sesiones conjuntas de ambas cámaras, previstas para el ejercicio de

las competencias no legislativas atribuidas en relación con la Corona (art. 74.1 CE). Parece conveniente que ese Reglamento se dictase para completar la normativización de la monarquía parlamentaria.

De otro lado, algunos autores han señalado la falta de un estatuto jurídico del Príncipe de Asturias, al objeto de regular su posición, sus funciones y, entre ellas, las representativas de la Corona, o incluso del Estado, que habitualmente desempeña. Mi opinión es que en esta materia no es conveniente ese estatuto jurídico, de difícil formulación, siendo preferible seguir con la situación actual de usos constitucionales que dotan de mayor flexibilidad y eficacia a las actuaciones del Príncipe heredero.

Por último, se han hecho propuestas, recientemente, entre ellas una del partido socialista, para reformar la Constitución haciendo desaparecer la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión hereditaria de la Corona. Ante ello parece conveniente realizar algunas precisiones.

En primer lugar, que la situación actual no es en modo alguno inconstitucional, pues el principio de igualdad del art. 14 CE está excepcionado, en el texto de la propia Constitución, por el art. 57.1 CE. No hay, pues, contradicción, como no hay, en general, preceptos constitucionales inconstitucionales.

En segundo lugar, que cuando ha de heredarse una cosa indivisible (como es la Corona) y por ello sólo una persona puede heredar, ha de establecerse, necesariamente, un principio de discriminación. Que el heredero sea al primogénito, no deja de ser también una discriminación por razón de edad. Pero no puede hacerse otra cosa. ¿Es más aceptable la discriminación por edad que por sexo? ¿Se puede tolerar la primera pero no la segunda? Todo esto puede ser discutible. Pero no es discutible que no puede trasladarse a la monarquía el razonamiento (de igualdad, entre otros) de la democracia, porque la monarquía, por esencia, no es democrática. Y ello ha de tenerse claro si se quiere conservar la monarquía. La monarquía parlamentaria es la única monarquía compatible con la democracia, pero ello no significa que le exijamos a la monarquía lo que no puede dar, salvo que se la desvirtúe.

Dicho todo lo anterior, es quizás acorde con los tiempos que, aceptándose la discriminación por razón de edad, se intente huir de la discriminación por razón de sexo. Y en tal sentido, podría ser teóricamente plausible una reforma constitucional del art. 57.1 CE haciendo desaparecer la preferencia del varón sobre la mujer. Pero eso obligaría a seguir el procedimiento de reforma constitucional muy especialmente agravado previsto en el art. 168 de la Constitución, y ello sólo puede y debe hacerse en situaciones de muy amplio consenso político. Además de que quizás en estos momentos no sea un problema necesitado de urgente remedio, pudiendo ser más prudente plantear esa cuestión en otro horizonte menos agobiado, como el de ahora, por demandas de desinte-

gración territorial que podrían incrementarse si se acometiese un proceso de revisión constitucional por el art. 168 CE. Es muy probable que si el afianzamiento de la Unión Europea sigue su camino, será preciso, en el futuro, acometer la reforma de la Constitución española, por el procedimiento del art. 168 CE, para acomodarla a una Constitución europea que instituyese, llamándolo o no así, una federación. Quizás entonces cabría aprovechar esa oportunidad para reformar, si se estimase conveniente, el art. 57.1 CE.

