

# EL ORIGEN DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA Y EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL

Por ANTONIO COLOMER VIADEL

El anteproyecto constitucional define la forma política del Estado español como monarquía parlamentaria (art. 1.º, párrafo 3). Resulta esta definición ciertamente novedosa, ya que en el constitucionalismo español ninguna de las distintas Constituciones de la Monarquía española se adjetiva de esta forma, aunque de hecho el sistema parlamentario, unido a la institución de la Corona, se introduce en las Constituyentes de 1836-37.

En el Derecho comparado nos encontramos con situación singular. Desde el siglo XVII, en que se establece la relación íntima entre institución monárquica y parlamentarismo en Inglaterra (nos referimos, claro está, a su desarrollo moderno, cuyo inicio algún autor señala entre 1689 y 1837, al margen de la evolución de las instituciones medievales), hasta hoy, es excepcional la inclusión en un texto constitucional de la afirmación de parlamentarismo en conjunción con la Monarquía.

Los dos únicos casos que podríamos citar —ambos recientes— son el de Luxemburgo, en donde por ley de 21 de mayo de 1948 se añadió a la Constitución, cuyo artículo 3.º señalaba el carácter hereditario de la corona, el artículo 51,1, en el que se indica que el Gran Ducado de Luxemburgo se encuentra bajo el régimen de democracia parlamentaria. Y la Constitución danesa de 5 de junio de 1953, en donde se define como monarquía constitucional la del país, y a la vez se recoge el principio parlamentario, en su consecuencia fundamental, la de que ningún ministro puede continuar en funciones ante un voto de censura de la Asamblea. En relación a esta última declaración parlamentarista, algún autor ha subrayado la inspiración de una Constitución republicana, la finlandesa, en su artículo 36 (1).

---

(1) RAYMOND FUSILIER: *Les Monarchies Parlementaires*, París, 1960.

La referencia de MARCEL PRELOT en su obra *Droit parlementaire français*, en FUSILIER, pág. 26, nota 2.

Este sistema político combina, pues, el establecimiento de un rey en la Jefatura del Estado, de carácter hereditario, de acuerdo con la estructura dinástica de la corona, cuestión desarrollada en el título tercero en el proyecto, con el origen y la responsabilidad del gobierno de y ante las Cámaras —en este caso el Congreso de Diputados—, como se desprende de los artículos 97-98 y 86 del anteproyecto.

Estas dos cuestiones definitorias de la forma política establecida vienen enmarcadas por la declaración expresada de que la soberanía reside en el pueblo español y, como consecuencia, los poderes de todos los órganos del Estado emanan de él (art. 1.º, párrafo 2).

Encontramos insuficiente la definición de Monarquía Parlamentaria, a la que habría que haber añadido el calificativo de democrática, ya que el régimen parlamentario es históricamente anterior al establecimiento de las formas democráticas, dependientes, fundamentalmente, de la paulatina extensión del sufragio, y tuvieron en su primera etapa, junto a la monarquía, un carácter decididamente oligárquico al asumir la representación de las clases dirigentes sobre un supuesto restringido y censitario. Dado que en el artículo 59 del anteproyecto se establece que los diputados del Congreso se eligen por sufragio universal libre, igual, directo y secreto, habría que haber definido a la monarquía no sólo como parlamentaria, sino también democrática.

Consideramos de gran interés para poder juzgar la justeza de la definición política que se nos propone el contemplarla a la luz de aquellos momentos en los que se empezó a construir la Monarquía Parlamentaria en España. A nuestro entender, el origen de esta forma de la Monarquía hay que encontrarlo en las Cortes Constituyentes de 1836 y 1837, que aprobaron la Constitución de este último año. En ella, y a partir del principio reconocido de la soberanía nacional, se descarta la teoría de los dos poderes soberanos, la Corona y el Parlamento, y este último se convierte en el centro de gravedad de la organización institucional del Estado. Por otra parte, se rechaza también la estricta separación de poderes heredada de la Constitución del 12, que formalmente ahora se reformaba, para vincular al gobierno a la mayoría parlamentaria y establecer unas relaciones entre la composición de aquél y la opinión mayoritaria de las Cámaras a partir del principio de responsabilidad política ministerial ante el Parlamento (2).

En las Constituyentes tres posturas se enfrentaron sobre la naturaleza y

---

(2) El intento del Estatuto Real con unos estamentos sin iniciativa legislativa supone el deseo de forzar una práctica parlamentaria en contradicción con su marco legal. Resulta muy significativo de esta distinta concepción de la soberanía, que tan radicales consecuencias tiene en la organización institucional, la fórmula de aproba-

alcance del poder real. La de aquellos que veían al rey titular efectivo del poder ejecutivo, tal como formalmente se le reconocía en la Constitución, y ello a pesar de su carácter sagrado e inviolable y no sujeto a responsabilidad. Esta concepción la consideraban avalada por la explícita prerrogativa real de nombramiento libre de los ministros y por un principio subyacente que invoca la intervención del monarca por necesidades de salvación nacional para enmendar los errores o graves equivocaciones políticas del gobierno de la nación. Pensamiento de la corriente política moderada —que tendrá sus exégetas doctrinarios en figuras como Balmes— claramente minoritaria en aquella etapa constituyente (3).

La segunda interpretación de la naturaleza del poder real distingue entre poder moderador (el del monarca) y poder ejecutivo (el de los ministros), considerando al primero fundamentalmente como un poder de equilibrio y armonía entre los diversos poderes constitucionales y como un poder de resistencia a las innovaciones precipitadas. Existen dos influencias evidentes, una de carácter doctrinal, la obra de Benjamín Constant, y otra, los textos de las constituciones imperial brasileña de 1824 y la portuguesa de dos años más tarde. Al escritor francés se le considera, en buena medida, inspirador de la filosofía política de estos documentos constitucionales. La Constitución brasileña, en su título V, dedicado al emperador, titula su capítulo I, «Del poder moderador», y el capítulo II, «Del poder ejecutivo», y en su artícu-

---

ción constitucional. En el preámbulo de 1837 se señala, por boca de Isabel II, que «las Cortes generales han decretado y sancionado, y Nos de conformidad aceptado...» la Constitución de la Monarquía española. Por contra, en las de 1845 y 1876 es la Reina y el Rey, en cada caso, los que decretan y sancionan la Constitución en unión y de acuerdo con las Cortes. Estas últimas responden a la filosofía moderada de la doble soberanía, mientras que en 1837 resultaba evidente el carácter puramente formal de la aceptación regia, ya que lo decisivo es «la voluntad de la nación, en uso de su soberanía...».

Un ejemplo extranjero análogo es el de la Constitución belga de 1831, cuyo encabezamiento dice: «En nombre del pueblo belga el Congreso Nacional decreta...», completado por el artículo 26, que señala que «todos los poderes emanan de la nación».

(3) El análisis, en su conjunto, de este importante debate constitucional puede seguirse en el capítulo IX de la tesis doctoral del autor: *La Constitución española de 1837*.

Una de las primeras exposiciones sobre la formación histórica de la «constitución interna» como existencia de instituciones anteriores a la ley Constitucional —las Cortes y el Rey, ambas soberanas—, que las constituciones escritas no hacen sino articular, en LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1964, 2.ª ed., págs. 199 y sigs.

lo 98 considera a este «poder moderador» como la clave de toda la organización política que está delegada privativamente al emperador como jefe supremo de la nación y su primer representante, a fin de que vele constantemente en el mantenimiento de la independencia, equilibrio y armonía de los demás poderes políticos. Los medios constitucionales para ejercer el poder moderador se especifican en el artículo 101, en donde se incluyen como medidas moderadoras desde el nombramiento de senadores hasta la convocatoria extraordinaria de la Asamblea general, la sanción de decretos y resoluciones que tengan fuerza de ley, la aprobación o suspensión de los funcionarios de los Consejos provinciales, la disolución de la Cámara de los Diputados, el nombramiento y separación de los ministros de Estado, la suspensión de los magistrados, el perdón y la moderación de las penas y la concesión de amnistía.

Esta corriente tuvo muchos más partidarios que la anterior en las Constituyentes, que querían configurar al rey como un verdadero poder moderador ejercido mediante la libre sanción de las leyes y la iniciativa de las mismas, el nombramiento de cargos públicos y el derecho de gracia como medio de moderar el poder judicial.

Sin embargo, esta interpretación no prevaleció finalmente debido a la decidida intervención de los miembros de la comisión constitucional, y verdaderos «padres de la Constitución», Vicente Sancho y Salustiano Olózaga.

Al oponerse a los argumentos de los que esgrimían la teoría del poder moderador basada en el antecedente de las Constituciones portuguesa y brasileña, destacaron la gravedad de esta doctrina, que puede llevar al error de creer que el poder se ejerce sin responsabilidad. «No, señor; de todo lo que el rey hace para administrar el Estado son responsables los ministros; no solamente son responsables de lo que hace, sino de lo que deja de hacer.»

«El poner un poder moderador induce a creer que el rey ejerce por sí mismo los actos; así que, el nombramiento de los ministros, que parece el más difícil, para exigir la responsabilidad entre un ministro que se va y otro que entra, ¿quién responde de este acto? ¿Quién? El ministro que entra. Esto es una cosa que nadie puede dudar.» Las últimas consecuencias de esta vinculación de las decisiones a los que tienen la responsabilidad política las enuncia, pocos días después, Sancho en el mismo debate, al señalar que «el rey es sabido o debe entenderse, que abdica la Corona en aquellos casos en que no pueden responder los ministros por no contarse con ellos ni serles posible tener conocimiento alguno».

«Cuando el rey hace una cosa semejante, cuando falta a la ley o pacto con los súbditos, éstos están desligados del pacto constitucional» (4).

Conviene, por último, traer un testimonio de Olózaga no sólo por su carácter de secretario de la comisión que redactó el proyecto constitucional, sino por representar una corriente progresista de carácter más templada que la de Sancho, pero, sin embargo, coincidente en la misma interpretación sobre la naturaleza y alcance del poder real. «El poder real —señala Olózaga— está sujeto como los demás poderes a seguir la marcha que le indica la opinión general; y no es posible que subsista mucho tiempo un poder ejecutivo contrario a esta marcha, porque el mecanismo de estos gobiernos pone a un lado como debe a los reyes, y hace que los depositarios del poder, los consejeros de la Corona, aquellos sin cuyo auxilio no puede ejercer sus atribuciones, deban ceder a la mayoría de los representantes de la nación» (5). Esta era la filosofía política mayoritaria en las Constituyentes y la que va a inspirar la concepción de los poderes del régimen político que se establece. De acuerdo con ella, el monarca es titular formal de unas prerrogativas y atribuciones que ejercen en la práctica los ministros, a través del mecanismo del refrendo y a pesar de las insuficiencias del mismo.

Subsistirá durante bastante tiempo el equívoco en la literatura constitucional entre la pervivencia de unas atribuciones formales del monarca y el ejercicio efectivo de las mismas, mediante un progresivo y sistemático trasvase de funciones que debilitará y vaciará las atribuciones del monarca en beneficio del gobierno apoyado y sujeto al mandato de las mayorías parlamentarias.

Sin embargo, esta ambigüedad de la literatura constitucional no es propia de la tradición española, preocupada, es cierto, por respetar, al menos formalmente, la figura del monarca y la institución de la Corona, sino que es un fenómeno constitucional propio de todas las monarquías parlamentarias europeas donde, como hemos visto, esta mutación se produce más bien de hecho sin que tenga un reflejo explícito en los textos constitucionales hasta bien entrado el siglo xx.

El concepto de poder real tiende a definirse en el marco de la concepción inglesa, que ve en el monarca un funcionario más, quizá el más distinguido de todos, pero como todos, sometido al Estado y a la soberanía en él representada. Tal es la explicación que años después hará un político distinguido de las pretensiones de Olózaga y los progresistas en el momento

---

(4) *Diario Sesiones* de las Cortes Constituyentes, núm. 162, págs. 2567-8, 7 abril de 1837. La última intervención, en *D. S.*, núm. 180, pág. 2983, 25 abril de 1837.

(5) *D. S.*, núm. 167, pág. 2679, 12 abril 1837.

—1837— de establecer la Monarquía Parlamentaria en nuestro país. «Para salvar el principio de soberanía nacional debía ser en España el rey lo que ha sido en Inglaterra desde 1638, un funcionario del Estado, un servidor como los demás, porque la diferencia con la monarquía constitucional de la Edad Media y la parlamentaria de nuestros días es que en aquella el rey comparte con el país la gobernación del Estado, mientras en la segunda el país se gobierna a sí mismo, el rey sirve al país como cualquier otro funcionario» (6).

Las últimas consecuencias de este sistema político consagrado en las Constituyentes de 1836-37 se encuentran en un desarrollo explícito del principio de la soberanía nacional por el que se reconocen a las Cortes unas facultades políticas que, en última instancia, las convierten en las depositarias supremas del poder. Así, cuando el artículo 54 señala que las Cortes deberán excluir de la sucesión aquellas personas que sean incapaces para gobernar o hayan hecho cosa por la que merezcan perder el derecho a la Corona. Con esta regulación la legitimidad del poder de la Corona emana de la soberanía nacional, que además puede ser ejercida mediante actos concretos de fiscalización y decisión política, como ocurrió en la época en relación al pretendiente don Carlos y sus descendientes, eliminados como posibles sucesores al trono. Tal norma supone una verdadera revolución en las relaciones existentes hasta esta época.

El carácter revolucionario de este poder político de las Cortes queda de manifiesto por la decisiva modificación que de tales facultades se hace en 1845, cuando los moderados, partidarios de la teoría de las dos soberanías, realizan un sutil cambio en este artículo por el que la declaración de incapacidad para gobernar o el ser excluidos del derecho a la Corona se ha de realizar por una ley, cuyo alcance debe juzgarse a partir de la filosofía política moderada, por la cual la ley sólo alcanza su validez cuando se conjugan la doble soberanía, la de las Cortes, que la aprueban, y la de la Corona, que la debe sancionar voluntaria y libremente, o también puede negar esta sanción y, en consecuencia, impedir que la ley prospere.

El segundo principio de la monarquía parlamentaria, aquel que hace referencia a la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento, queda también fijado en la regulación constitucional de 1837. La Constitución gaditana señalaba que los ministros eran sólo responsables por actos contrarios a la ley o a la Constitución, y en el momento de reformar este texto en las Constituyentes se elimina una tan explícita referencia recogién-

---

(6) GUMERSINDO DE AZCÁRATE: *Olózaga, origen, ideal y vicisitudes del Partido progresista. La España del siglo XIX*, Conferencia 12, Madrid, 1886, tomo II, pág. 5.

dose únicamente que los ministros son responsables, a continuación de señalar la inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca, según el artículo 44. Al mismo tiempo se hace compatible por la propia Constitución el cargo de ministro con el de senador y diputado para facilitar el sistema de colaboración de poderes, en contradicción también con la rígida incompatibilidad gaditana. La responsabilidad ministerial se articula a través del refrendo por el que «todo lo que el rey mandara y dispusiere en el ejercicio de su autoridad deberá ser firmado por el ministro que corresponda», no debiéndose cumplir lo que carezca de este requisito (art. 61). De acuerdo con la interpretación de Sancho, incluso se es responsable por aquello que no hiciera el monarca formalmente; pero en realidad fuera omisión del Gobierno. La Constitución belga de 1831, un precedente europeo innegable —pese a la diferencia con la española— en el proceso de constitucionalizar el régimen parlamentario bajo la Monarquía, señala disposiciones casi iguales. Su artículo 67 dice: «La persona del Rey es inviolable, son responsables los Ministros», que se completa con el artículo 64: «Ningún mandato del Rey puede llevarse a efectos si no es refrendado por un Ministro, que por sólo este hecho se hace responsable.»

La idea de que el gobierno representativo depende de las mayorías de la asamblea y en ellas tienen su origen es un axioma político de las Constituyentes. «El gobierno no es más que la expresión de la mayoría de las Cortes —señaló José María Calatrava, presidente del Consejo de Ministros—, y ¿cómo se consigue esto sino pudiendo tomar el Ministerio del seno de la representación nacional? ¿Cómo este Ministerio expresará tan perfectamente, como en mi concepto debe hacerlo, la opinión de la mayoría? Porque no nos cansemos: sin la íntima unión de la mayoría con el gobierno, no hay gobierno representativo» (7).

Existe una ocasión, en el debate constitucional, en la que se entremezclan tres cuestiones decisivas sobre el análisis que estamos realizando. Por una parte, el de los nombramientos reales, los cargos designados por el monarca y el alcance de la autonomía de la Corona en esta designación, que podría configurar lo que se ha llamado el poder moderador. Por otra parte, la vinculación entre todos los cargos, la mayoría parlamentaria y el propio Ministerio, como expresión de ésta, y por último la dimisión y salida del Gobierno cuando en ocasión de la polémica sobre la designación de un puesto no encuentre el respaldo o la confianza de la mayoría parlamentaria. Salida obligada por la propia lógica del régimen parlamentario.

Esta coincidencia de temas convergentes se produce en el debate sobre

---

(7) *D. S.*, núm. 36, pág. 341, 20 noviembre de 1836.

el presidente del Senado, que en la Constitución del 37 era designado por el rey. «El Ministerio —dice Sancho— siempre tendrá de su parte el presidente de uno y otro cuerpo legislador, nómbrelo el rey o no. El presidente siempre será de la mayoría de las Cortes; es decir, que los presidentes de los cuerpos serán de la opinión y partido político que represente el Ministerio. Esto es una cosa muy sencilla. El Ministerio es la cabeza de la mayoría de las Cortes y esta mayoría y el Ministerio, que han de proceder de acuerdo en todo, se pondrán de acuerdo también en esto. Es una cosa indispensable; y lo es tanto, que hace poquísimo tiempo, en un país vecino, se hizo cuestión de gobierno el nombramiento de un presidente, a pesar de que el Gobierno no lo nombraba; el Ministerio dijo a la mayoría de aquel Congreso: 'O es presidente fulano, o yo me retiro'. Y fue nombrado presidente aquel que el Gobierno quería. ¿Por qué? Porque es una parte de todo el sistema; porque el Ministerio, en el momento en que no tiene la mayoría de cada uno de los cuerpos colegisladores, es preciso que se retire» (8).

Los medios de ejercer esta fiscalización de la gestión política del gobierno tienen, junto a la práctica parlamentaria, un respaldo por medios reglamentarios con el reconocimiento de las interpelaciones y el voto de censura en las normas de gobierno interior de las Cámaras que complementan la Constitución.

Al establecerse los cimientos de la Monarquía Parlamentaria en España, también la voluntad constituyente es la de que el monarca pase «del poder a la influencia» en los términos en que Bagehot, en relación a Inglaterra, ha concretizado los tres derechos del rey: el derecho de saber, el derecho de animar y el derecho de advertir (9).

#### LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL<sup>a</sup>

La Monarquía Parlamentaria reconocida en el anteproyecto constitucional se asienta sobre el principio de soberanía nacional, por el cual los

(8) *D. S.*, núm. 178, pág. 2946, 23 abril de 1837. Este análisis deja claro la implantación de unas prácticas parlamentarias y políticas por las que si se carece de la confianza, aunque no sea de forma explícita —lo que podría ser un antecedente del moderno parlamentarismo negativo típico de las Monarquías Parlamentarias europeas—, el Gobierno se retira, y del trasvase de las formales facultades regias al Gobierno que las ejerce en la realidad.

(9) Citado por MARCEL PRELOT en «Prefacio» a RAYMOND FUSILIER, *ob. cit.*, pág. 15.

<sup>a</sup> La redacción de este trabajo se realizó a finales de enero de 1978 y se basó en el texto del anteproyecto constitucional, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, págs. 669 y sigs., de 5 de enero de 1978.



«poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía».

Esta importante afirmación, fundamento del edificio constitucional, requería —como apuntaba el profesor Lucas Verdú— su concreción normativa (10).

El anteproyecto constitucional no hace referencia a facultades de la trascendencia política como la que veíamos recogida en el texto de 1837 sobre la decisión por las Cortes para excluir del derecho a suceder a la Corona que supone la existencia de un juicio moral y político. También la interpretación de la capacidad en un sentido amplio y no meramente físico, como parece recoger el artículo 51, párrafo 2, del anteproyecto.

Al monarca se le reconoce en el artículo 48<sup>b</sup> una misión arbitral y mo-

Tras la discusión en la Comisión Constitucional del Congreso, y previa la reconsideración por la Ponencia del anteproyecto, a la vista de las enmiendas, el texto ha sufrido significativas modificaciones en relación a la materia objeto de este trabajo.

Conviene adelantar que los cambios han ido en el sentido de acentuar el carácter parlamentario de la Monarquía y el papel simbólico del rey.

Resulta interesante el cotejo con la redacción primitiva por lo que revela de concepciones políticas hondamente diferenciadas. Estas notas complementarias se incluyen entre el 2 y 12 de julio de 1978.

(10) PABLO LUCAS VERDÚ: «Afirmaciones políticas y definiciones constitucionales», en *El País*, 19 enero 1978.

<sup>b</sup> Este artículo es el 51 del proyecto aprobado por la Comisión. Ha sufrido algún cambio importante. Se omite entre las misiones del monarca la de tutelar «los derechos y libertades reconocidos por la Constitución».

La Ponencia aceptó una enmienda en este sentido del señor Carro Martínez (Alianza Popular), que la justificó porque, a su entender, el monarca «carecía de medios para ello» (*Diario de Sesiones* del Congreso de Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 75, pág. 2731, 23 mayo de 1978).

El resto del debate sobre este artículo tiene lugar durante el mismo día, a continuación de esta primera intervención. (En adelante, para referirnos a los debates de la Comisión Constitucional indicaremos simplemente las iniciales D. S. C.)

Otra enmienda del señor López Rodó (AP), apoyada por el señor Fraga, para que se constituyera un Consejo Real, con la misión de asesorar al monarca en sus decisiones, fue rechazada.

El diputado Martín Oviedo (Unión de Centro Democrático) explicó la oposición de su grupo: «En una monarquía constitucional entendemos que, sometida ésta, además a un texto escrito y con un sistema de refrendo y propuesta previa de los actos del rey, no tiene una función específica la función consejera, y que, en definitiva, sin olvidar el carácter fundamental de la función moderadora y arbitral de la propia Corona, esta función se ejerce a través de la mecánica de los actos de propuesta y de los actos de refrendo» (pág. 2738).

Evidentemente, esta argumentación subraya el carácter parlamentario y la mera influencia del monarca, despojado de un poder en sentido estricto, lo que está en

deradora del funcionamiento regular de las instituciones; «tutela los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, asume la alta representación del Estado, las relaciones internacionales y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». Este último párrafo resulta un tanto equívoco en relación a las posibles futuras atribuciones que por leyes ordinarias se pudieran otorgar al monarca sin modificar las actuales —lo que estaría sometido al procedimiento explícito de reforma constitucional—, sino completándolas o previendo funciones hasta ahora no reguladas. Este procedimiento es peligroso, ya que quedaría en manos de una mayoría parlamentaria, vinculada al gobierno de turno, decidir como atribución de la Corona acciones de gobierno quizá irrelevantes que vincularían el prestigio del monarca y le harían solidario de instrumentos de política coyuntural de una mayoría determinada.

En el artículo 54 se establecen <sup>c</sup> unas facultades concretas del Rey, entre

contradicción, sin embargo, con la trayectoria histórico-doctrinal de la expresión *moderar el funcionamiento regular de las instituciones*.

<sup>c</sup> Corresponde ahora este artículo al 57, y el párrafo *a*), en el que se incluía la facultad de nombrar al presidente del Gobierno, se ha desplazado hasta el *d*), en una reordenación general de los apartados de este artículo.

Se aceptó en su integridad la enmienda *in voce* presentada en el debate de la Comisión Constitucional por el señor Solé Tura (Grupo comunista), por la que se añadió, con un elemental sentido lógico, «proponer el candidato» antes de «nombrar», y se sustituyó la referencia al artículo 97 —ahora el 92—, de procedimiento, por la más genérica y elegante, «en los términos previstos en la Constitución».

El procedimiento para que el monarca realice la propuesta de candidatos a presidente del Gobierno va a modificarse sustancialmente en la intención y sentido —no tanto en la forma— por la interpretación del alcance del refrendo, en este caso.

El primitivo artículo 97 fue transformado por la Ponencia en el 92, con sutiles pero decisivos cambios. En la Comisión se aprobó el texto casi sin discusión, retirándose las enmiendas de diputados de diferentes grupos.

Se inicia el artículo con la frase «Después de cada renovación del Congreso de Diputados», en vez de «al comienzo de cada legislatura...», el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos con representación parlamentaria...» (en lugar de los portavoces, y se elimina la consulta con los presidentes de las Cámaras).

Finalmente, se antepone a la frase «propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno» la expresión «y a través del presidente del Congreso». ¿Significa simplemente evitar el inconveniente o tensión de la presencia física del monarca ante el Congreso en el acto de proponer? La ausencia de debate en la Comisión y el secreto de las deliberaciones en la Ponencia no lo aclaran expresamente, pero el análisis de la función refrendataria en este caso será esclarecedor.

En la Comisión Constitucional el diputado republicano señor Barrera Costa (Grupo mixto) intentó, sin éxito, que se aceptara su enmienda por la que la pro-

las que conviene destacar «la de nombrar al presidente del Gobierno» según el procedimiento del artículo 97. Expresión ya poco feliz, aunque en la práctica se atenúe en un sentido parlamentario por la necesaria aprobación del Congreso del candidato propuesto.

Las consultas previas que el Rey debe realizar con los presidentes de ambas Cámaras de las Cortes Generales y los portavoces de los grupos parlamentarios para proponer un candidato a la presidencia del Gobierno, implican una actuación autónoma del monarca, ya que el mecanismo del referendo, recogido en el artículo 56<sup>d</sup>, cuando se refiere a estas actuaciones del Rey,

---

puesta de candidato a presidente del Gobierno, en vez de hacerla el rey, correspondiese al presidente del Congreso, previa consulta con el presidente del Senado.

Adujo a su favor, por cierto, una enmienda del señor Carro Martínez (AP) al texto primero de la Ponencia, en la que éste consideraba que se había dado excesivo protagonismo al Rey porque podía acusársele y atribuírsele responsabilidad en el caso de que ningún candidato lograra la mayoría del Congreso para poder ser investido. Y aún añadió el señor Barrera que «no podemos tampoco desestimar la posibilidad de que en algunos momentos hubiese una intención deliberada por parte del Jefe del Estado de no hacer posible que el Congreso aceptase sus propuestas y de conducir de esta forma a la disolución». (D. S. C., núm. 81, págs. 2954 y sigs., 6 junio de 1978).

Como veremos en la siguiente nota, este peligro se evita por el cambio en el alcance del referendo del presidente del Congreso en el acto de propuesta por el Rey. Con ello se incrementa decisivamente el poder político del presidente de la Cámara Baja, personaje vinculado a la mayoría parlamentaria, normalmente, y que difícilmente referendaría candidatos no viables y coherentes con la correlación de fuerzas de la propia Cámara.

La importancia política de la función del presidente del Congreso en el constitucionalismo español es muy temprana y nunca ha tenido el carácter neutral del *speaker* inglés. El profesor Diego Sevilla Andrés ha analizado el origen de esta evolución en su trabajo sobre la «Presidencia del Congreso de los Diputados (1810-1936)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1969.

<sup>d</sup> El artículo 56 resulta el 59 del texto aprobado por la Comisión Constitucional. La Ponencia lo transformó radicalmente acogiendo las enmiendas del grupo de Socialistas de Cataluña y de UCD.

«La propuesta y nombramiento del presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 92 serán referendados por el presidente del Congreso.» De esta forma desaparece la frase que hemos criticado, «a efectos de autentificar...», que presuponia un poder absolutamente autónomo y no responsable en el monarca.

En el debate de la Comisión Constitucional se incorporó un segundo párrafo a este artículo que explicita aún más la transferencia de responsabilidad y decisión política. El texto es del señor López Rodó (AP), aunque en el mismo coincidían prácticamente todos los grupos. Dice así: «De los actos del Rey serán responsables las personas que los referenden.»

Esta redacción cambia el sentido político de la teórica facultad regia. A través del complejo y a veces equívoco mecanismo del referendo es el presidente del Con-

señala que «estos actos serán refrendados por el presidente del Congreso a efectos de autenticar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de estas potestades». Lo que se refrenda es únicamente que se han realizado las consultas previstas en el artículo 97, que como tales consultas no tienen evidentemente un carácter vinculante y, por el contrario, simplemente informativo. Se configura así en este punto un poder independiente del monarca no sujeto a responsabilidad ni respaldado por la responsabilidad de un ministro refrendatario.

La libre designación del Gobierno por la mayoría parlamentaria, del signo político que sea, es un principio consustancial al régimen parlamentario y no debe ser obstaculizado e influido por la intervención del monarca en esta materia.

Por el contrario, la sanción de las leyes —otro de los instrumentos decisivos del poder moderador de los reyes— ha perdido su carácter de decisión libre por la Corona, aunque sea respaldada por el refrendo ministerial, en el momento que el artículo 84 señala que las leyes aprobadas definitivamente por las Cortes Generales serán sancionadas por el Rey en un plazo de quince días, «lo que tiene un carácter imperativo que sólo se puede interrumpir mediante el procedimiento de iniciar el referéndum sobre estos proyectos de ley a iniciativa del gobierno o de alguna de las Cámaras o de tres asambleas de territorios autónomos, como señala el artículo 85, párrafos 1 y 2.<sup>o</sup>.

---

greso el que decide sobre la idoneidad de un candidato y autoriza su propuesta por el Rey, en función de la fórmula del régimen parlamentario y de la correlación de fuerzas tras la última renovación del Congreso.

Lógicamente, siempre cabe la deliberación e influencia mutua entre el monarca y el Presidente del Congreso, pero ésta es una de las funciones del Rey, y, en última instancia, la realidad política no es reducible a un mero mecanismo donde todo esté previsto y predeterminado.

Además, de la complacencia o falta de decisión del Presidente del Congreso responde éste con su cabeza. Con su cabeza política, se entiende.

El artículo 84 del anteproyecto —que mantuvo la numeración— se aprobó por unanimidad, sin modificación.

El artículo 85, sin embargo, ha sufrido notables cambios no sólo sobre el anteproyecto original, sino también sobre el texto ligeramente modificado —tras considerar las enmiendas— que la Ponencia presentó a la Comisión Constitucional.

El artículo contemplaba tres tipos de referéndum: el que afecta a leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas, el referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia y, por último, el referéndum derogatorio de leyes en vigor.

En cuanto a la convocatoria de estos refrendos sería, según el párrafo tercero, por «el Rey, a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras». Y según el párrafo cuarto, «corresponde también la iniciativa del referéndum

Algunas de estas facultades resultan evidentemente contradictorias con la naturaleza de una Monarquía Parlamentaria. Habría que añadir en esta categoría la facultad de presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea

relativo a la derogación de leyes a las comunidades autónomas o a los electores en número no menor de 750.000».

En el debate en la Comisión Constitucional, la anterior redacción sufrió una radical transformación motivada por la enmienda *in voce* del diputado Solé Tura (Grupo comunista) y apoyada por los restantes grupos, con la oposición de AP. Esta enmienda suponía anteponer la soberanía del Parlamento a cualquier intento de mediatizarla, lo que provoca un viraje decisivo hacia las formas más rígidas del autonomismo parlamentario.

Se considera que en el primer referéndum —someter leyes aprobadas por las Cortes, pero aún no sancionadas— se abre una posibilidad —que no tiene semejanza en el Derecho comparado— de menoscabar la soberanía del Parlamento a través, como señala el señor Pérez Llorca (UCD), de lo que él llamó la técnica del «veto plebiscitario», al adherirse a esta enmienda, y conducir a graves conflictos entre el Rey, el Gobierno y el Parlamento.

El segundo referéndum —el de las decisiones políticas de especial trascendencia— se matizó con el necesario refrendo del Presidente del Gobierno a la convocatoria (en la práctica, autorización) y por el previo debate del Parlamento «para no reducir, de hecho, a éste a un papel absolutamente mínimo». Además, se propuso y aprobó que este referéndum fuese consultivo, es decir, no forzosamente vinculante de la decisión mayoritaria adoptada.

Por último, se desecha el referéndum derogatorio de leyes en vigor —en donde actuaba la iniciativa popular y la de las Cámaras y Comunidades Autónomas—, considerando que éste podría ser suplido, en cierta medida, por la iniciativa popular de proposiciones de ley —mediante 500.000 firmas— reconocida en el artículo 80.

El texto propuesto, que finalmente fue aprobado por la Comisión y sustituye globalmente al anterior, dice así: «Artículo 85. 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey con el refrendo del presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de Diputados.

3. Una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución» (33 votos a favor, dos en contra de AP, ninguna abstención).

De este debate lo que nos interesa destacar son las alusiones a la posible manipulación plebiscitaria de los refrendos y a las interferencias de otros poderes en la acción del legislativo, minimizando la soberanía del Parlamento.

Este criterio fue matizado por el representante de UCD, señor Pérez Llorca, en el sentido de que en el período de elaboración de las numerosas leyes orgánicas de desarrollo constitucional —que bien podría durar cinco años— era importante que la máquina legislativa funcione sin posibilidades de enfrentamiento y choque, ... evitando la posibilidad de «veto plebiscitario» de estas leyes. (Este importante debate puede seguirse en D. S. C., núm. 81, págs. 2937 y sigs., 6 junio de 1978.)

La filosofía política segregada de este debate se esclarece aún más en la explicación de voto de UCD, a través del diputado Pérez Llorca, al señalar que la Constitu-

necesario (art. 54, párrafo 1), que tiende a una confusión entre la responsabilidad solidaria del gobierno deliberando en consejo y la intervención del monarca —irresponsable— en la toma de acuerdos en el Consejo<sup>f</sup>.

---

ción que estaban aprobando preveía la existencia de una Monarquía Parlamentaria. «La coexistencia de un sistema parlamentario con un sistema referendario es problemática» y considera el referéndum una técnica complementaria, pero no opuesta a la técnica parlamentaria, insistiendo en el peligro de la anterior redacción de la Ponencia (pág. 2946).

Al eliminar el referéndum derogatorio —su pseudosustitución por la iniciativa popular de proposiciones de ley no tiene equivalencia, ya que la última palabra sobre éstas la tendrá siempre el Parlamento— y también el que se refería a las leyes aprobadas, pero no sancionadas, y limitar el procedimiento y alcance sobre el referéndum reconocido —el de las grandes decisiones políticas— que necesita la autorización referendaria del Jefe del Gobierno, base de su posible —y exigible— responsabilidad política parlamentaria, contemplamos una inclinación creciente del centro de gravedad política del sistema constitucional hacia el Parlamento.

Esta conmoción de la arquitectura constitucional se agudiza al introducir el obligado debate previo del Congreso, que si no parece tener el alcance de una autorización expresa mayoritaria para la convocatoria del referéndum, es un condicionante político y psicológico decisivo. ¿Cómo se va a convocar —y autorizar la convocatoria mediante el refrendo— contra la opinión mayoritaria de un Congreso que puede exigir responsabilidad política por ese mismo refrendo?

Esta inclinación del centro de gravedad política de la Constitución hacia el Parlamento, en esta materia, culmina con el carácter meramente consultivo de la decisión popular, que no obliga, en consecuencia, a su cumplimiento automático por los poderes constitucionales.

Todas estas medidas suponen un giro radical sobre el anteproyecto constitucional presentado por la Ponencia el 5 de enero de 1978.

Al margen de la problemática de nuestro trabajo sobre la relación entre Monarquía y sistema parlamentario, podría considerarse hasta qué punto es válida la teoría de la soberanía del Parlamento y coherente con el principio de soberanía nacional del que emanan todos los poderes del Estado. Y hasta qué punto no existe un grave peligro de oligarquización parlamentaria al desconsiderar a la institución de democracia directa del referéndum.

Es justo destacar aquí la notable defensa por el señor Fraga de las instituciones de democracia directa y el peligro antidemocrático, apuntado por él, de involución hacia una concepción cerrada y omnipotente del Parlamento.

<sup>f</sup> La Ponencia modificó sustancialmente esta facultad, recogiendo las enmiendas de los grupos Socialistas de Cataluña y Mixto, dando a este apartado, que es el g) en la sistemática definitiva del artículo 57, la siguiente redacción: «Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, el Consejo de Ministros, cuando lo estima necesario, a petición del Presidente del Gobierno.»

En el debate de la Comisión Constitucional sólo se cambió la palabra «necesario» por «oportuno», para facilitar la concordancia de voluntades entre el monarca y el presidente del Gobierno para la asistencia al Consejo de Ministros, y se añadió «las sesiones del» antes de «Consejo de Ministros» para subrayar que era una presidencia

El profesor Ferrando Badía ha hecho una enumeración de aquellas cuestiones que deberían eliminarse del anteproyecto para que la monarquía sea verdaderamente parlamentaria —arbitral a su entender—: *a*) «tutelar los derechos...» (arts. 48 y 53), porque esto es de la incumbencia de las leyes y de los tribunales; *b*) la «facultad del rey de nombrar al presidente del Gobierno... y la de presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea necesario...» (art. 54, apartados *a* e *i*) (11)<sup>8</sup>. Es cierto considerar incompatibles estas atribuciones con el régimen parlamentario monárquico, pero no compartimos su criterio de que la configuración del poder real en una Monarquía Parlamentaria responde a la doctrina de Benjamín Constant del poder neutro o del poder *moderador* —expresión que se recoge ahora también en el anteproyecto constitucional—. Vimos, al analizar el origen de la Monarquía Parlamentaria en España, en la primera parte de este trabajo, que el poder moderador —el cual pretende estar por encima de los otros poderes y permitir su equilibrio y armonía— tiene una reserva de atribuciones autónomas para cumplir esta misión, y aunque resulte un poder más de resistencia que de actividad, sin embargo, no deja de incidir de manera muy importante en el mecanismo de relaciones de poderes, como se observa en la regulación de estas atribuciones del poder moderador en la Constitución imperial brasileña de 1824 y en la portuguesa de 1826. El propio Benjamín Constant, que insiste en la importancia del refrendo ministerial como garantía de la no actividad solitaria del monarca, sin embargo, reconoce que «cuando se trata de nombramientos el monarca decide solo, su derecho es incuestionable» (12). La doctrina de Constant, con su reflejo en los textos constitucionales seña-

---

coyuntural, no del órgano, sino de determinada reunión del mismo. Estas modificaciones fueron introducidas por enmiendas *in voce* de UCD en la Comisión Constitucional a través de su diputado señor Martín Oviedo.

En esta nueva redacción la presencia del monarca es exclusivamente («a estos efectos») para ser informado y, por tanto, no interviene en las decisiones solidarias del Gobierno ni se plantea interferencia de responsabilidad, aunque lógicamente pueda aconsejar.

Asimismo, su presencia está respaldada por el refrendo expreso del Presidente del Gobierno —en forma de petición previa de éste— que ahora se establece.

(11) JUAN FERRANDO BADÍA: «La Monarquía Parlamentaria en el proyecto», en *El País*, 27 enero de 1978. Véase también su comentario anterior al borrador constitucional «Una Monarquía Parlamentaria para España», en *Las Provincias*, 11 diciembre de 1977.

<sup>8</sup> Estos tres temas han sido significativamente modificados en un sentido parlamentario, como hemos visto.

(12) BENJAMÍN CONSTANT: *Principios de la política en el curso de política constitucional*, Madrid, 1968, pág. 22.

lados (13), no establece, a nuestro entender, la Monarquía Parlamentaria, sino una Monarquía Constitucional avanzada en la que la cotitularidad, en la soberanía, del monarca se ha reducido considerablemente hasta ese poder neutro manifestado mediante la sanción y el nombramiento de cargos ministeriales.

El actual anteproyecto constitucional español, que no al azar califica la función del monarca como la de moderar las instituciones, responde al espíritu de aquella concepción constitucionalista del poder neutro-poder real, aunque reducida bastante en sus posibilidades. Ha desaparecido ya definitivamente el carácter de veto que tenía la sanción real, sea en manos del monarca o trasvasada a la decisión del Consejo de Ministros, pero pervive la intervención del monarca en el nombramiento del jefe del Gobierno, en su presencia en los Consejos de Ministros y en ese carácter tutelar sobre los derechos y libertades.

Podríamos preguntarnos mejor si en vez de tener que eliminar estas atribuciones para que no sean incongruentes con el establecimiento de la Monarquía Parlamentaria, no se debería, siguiendo la lógica del discurso de los autores del anteproyecto, suprimir la definición de Monarquía Parlamentaria para reconocer realmente un poder moderador en la Corona. Tal poder sería mucho más reducido que las atribuciones aún vigentes que se reconocen al jefe del Estado en los artículos 6.º y 7.º de la ley Orgánica del Estado, pero también distanciado de aquella mera influencia en que el poder de la Corona se ha transformado en las monarquías de Escandinavia, Inglaterra o los países del Benelux.

La sugerencia de eliminar estas atribuciones del poder moderador de la Corona podría interpretarse equívocamente como un deseo de constreñir el papel de la monarquía, lo que está en contradicción con la evidencia de que en las monarquías parlamentarias europeas se ha producido un reforzamiento y una estabilidad de la Corona paralelo a la disminución de sus poderes. En pura lógica parece que al debilitarse los poderes propios del monarca, la institución real debía perder su razón de ser, pero esto no ha ocurrido así, y esta aparente paradoja se explica —como señala Marcel Prelot— por el hecho de que el régimen parlamentario ha permitido conciliar dos elementos teóricamente antinómicos: la forma monárquica en la cumbre y la impulsión democrática en la base (14).

(13) También en la carta francesa de 1830 —reforma de Luis Felipe, de la Carta de 1814—, en donde en varios artículos se habla de la acción del rey «solo»: artículo 18: sanción de leyes, por ejemplo, y donde se recoge la responsabilidad de los ministros, pero sin excluir explícitamente el mecanismo del refrendo.

(14) Prefacio a RAYMOND FUSILIER, *ob. cit.*, pág. 16. FUSILIER recoge más adelante



El sistema parlamentario —reflejado en los artículos 97 y 98, sobre designación del jefe del Gobierno, con las salvedades apuntadas, y en el artículo 86, por el cual el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados— queda completado por los artículos 87, 90 y 91<sup>h</sup>, que especifican los medios para que este control de la responsabilidad se establezca, bien mediante la petición de confianza, planteada por el

---

el testimonio del ministro socialista belga Spaak, que se declara republicano de tradición y monárquico de experiencia, «... dans la démocratie il a quelque chose d'un peu faible et dangereux. C'est l'instabilité du pouvoir. Il faut placer au sommet du pouvoir un roi qui représente la tradition et la continuité...» (pág. 52).

<sup>h</sup> Respecto a la regulación constitucional del sistema parlamentario, existen las siguientes alteraciones: 1.º Sobre la designación del Jefe del Gobierno los artículos 97 y 98 se han convertido en los 92 y 93, ya aludidos.

El artículo 92,2 señala que el candidato propuesto expondrá ante el Congreso de Diputados el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.

El voto de confianza, que supone votación de investidura en este caso, es por mayoría absoluta la primera vez y mayoría simple en las sucesivas. A los dos meses de la primera votación de investidura, si nadie obtiene confianza, el Rey disuelve las Cámaras.

2.º El artículo 86, que mantiene su redacción originaria, es ahora el artículo 100, y el 87 —por el cual las Cámaras pueden solicitar información del Gobierno y demás autoridades— es, con leves matizaciones, el actual artículo 101.

3.º Los medios de control parlamentario —aparte de las preguntas e interpellaciones recogidas en el definitivo artículo 103— para exigir la responsabilidad, mediante la petición de confianza y la moción y voto de censura que en el anteproyecto se recogían en los artículos 90 y 91, se encuentran en los artículos 104 —aprobado por unanimidad, sin cambios— y el 105 —aprobado con leves modificaciones que no afectan a su sentido, alcance y procedimiento.

No prosperó el voto particular del señor Solé Tura (Grupo parlamentario comunista) de eliminar la propuesta de candidato y volver a la moción de censura clásica en vez de la constructiva.

El Grupo parlamentario vasco, a través del señor Cuerda Montoya, pretendía que en vez de una décima parte de diputados pudiera promover la moción de censura un grupo parlamentario —criterio apoyado también por el señor Solé Tura en nombre del Grupo parlamentario comunista—, razonándolo porque existían grupos como el suyo, que al no estar extendidos por todo el Estado no tendrían nunca el número necesario, y consideraba que existían garantías suficientes contra el posible abuso del ejercicio de este derecho al exigirse la mayoría absoluta para que prosperase la moción, y penalizarse a aquellos grupos que lo iniciasen sin posibilidades, al no poder presentar otra moción de censura en el mismo período de sesiones (D. S. C., núm. 81, pág. 2972, 6 junio de 1978).

En el debate de la Comisión sólo se mantuvieron las enmiendas de estos dos grupos. El Grupo socialista había renunciado a sus enmiendas y al voto particular —un tanto ecléctico— en la negociación en la Ponencia.

Gobierno ante el Congreso de Diputados, o por la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, procedimiento este último en el que se ha seguido el sistema de la llamada censura constructiva mediante una combinación del sistema de la Constitución de la República Federal Alemana, por el que es necesario que se presente un candidato a la presidencia del Gobierno alternativo al actual (art. 67,1) y otra garantía reflejada de la Constitución de una monarquía constitucional —la sueca—, que siguiendo la misma idea exige que la moción de censura se debería proponer al menos por la décima parte de los diputados (arts. 37 y 107). Idéntica traba establece el artículo 49 de la Constitución francesa de 1958. La reserva de nuevo candidato, copiada de la ley Fundamental de Bonn, supone un parlamentarismo atenuado. El PSOE, en su voto particular, pretende que la presentación de sustituto sea sólo potestativa, pudiendo prosperar la censura aun sin candidato alternativo. Con lo que, sin duda, se pretende una vuelta al parlamentarismo originario más puro. El peligro de inestabilidad del ejecutivo es uno de los riesgos —comprobados— de esta facilidad de recambio ministerial.

Como medio de influencia en el sistema parlamentario del ejecutivo se reconoce el derecho de disolución del Congreso, que, a propuesta del Presidente del Gobierno, previa deliberación del mismo y bajo su exclusiva responsabilidad, declara el Rey (art. 93). Parece oportuna la limitación del párrafo 3 de este artículo al señalar que «no procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde el anterior»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El artículo 93 se convierte en el 107 aprobado por la Comisión Constitucional. El derecho de disolución de las Cámaras como medio de equilibrar el sistema parlamentario es responsabilidad solidaria del Gobierno, y la declaración por el Rey es puramente formal, lo que se subraya con la expresión de «exclusiva responsabilidad del Presidente del Gobierno», que, por otra parte, no supone responsabilidad ministerial aislada, sino que se representa en él, pero en nombre de todo el Gobierno, y por el acto de proponer la disolución.

Se incluye en el artículo 107 que el decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones al Congreso. Esta libertad sólo se refiere al día concreto en el plazo de entre treinta y sesenta días después de la disolución, de acuerdo con el apartado 4 del nuevo artículo 64, que señala con carácter general este plazo para elecciones «a la expiración de su mandato (el del Congreso) por cualquier causa».

\* \* \*

Una consideración final creemos necesaria que recapitule las que venimos haciendo en estas notas.

El anteproyecto inicial de la Ponencia tenía graves contradicciones entre lo que se entiende por sistema parlamentario y el ámbito de decisión del monarca.

En las Monarquías Parlamentarias es poco frecuente el ejercicio de este derecho de disolución de las Cámaras, a pesar de que teóricamente la doctrina francesa ha insistido en la importancia de este medio para equilibrar los poderes dentro del régimen parlamentario (15).

En resumen, no hay innovaciones institucionales y normativas sobre la representación política y su control en el anteproyecto constitucional. Se sigue un modelo demoliberal clásico, y excepto en el tema de las autonomías, en el que el anteproyecto se ha hecho eco, aunque con una regulación poco afertunada —como hemos señalado en otro lugar—, del clamor generalizado sobre la necesidad de desconcentración y descentralización de poder, ninguna imaginación se ha esgrimido para interiorizar constitucionalmente esos nue-

La teoría del poder moderador o neutro —que semánticamente se mantiene— para calificar la función del Rey no corresponde, ya lo hemos dicho, con una Monarquía parlamentaria.

Ahora, sin embargo, tras la reconsideración de la Ponencia del texto, a la vista de las enmiendas y votos particulares, y tras el debate de la Comisión Constitucional, se ha acentuado radicalmente el carácter del régimen parlamentario no sólo por la sistemática presencia de la institución refrendataria en toda decisión de la Corona, sino por un ir vaciando de contenido el papel del monarca hasta el extremo de que difícilmente podrá ejercer una función arbitral desde un estricto punto de vista de técnica jurídico-constitucional.

Sus armas se reducen a la influencia y prestigio personal. A veces, sin embargo, el abocar a las actuaciones «de hecho» por falta de cauces normativos es más peligroso que aquello que se quería evitar.

Sorprende cómo unos mismos miembros de la Ponencia han podido llegar a un resultado tan diverso en un plazo de tiempo tan corto. Este es tema para la crónica política, de política de pasillos y escaramuzas ocultas.

Estos días un ilustre político monárquico, don José María Gil-Robles (*El Imparcial*, 7 julio de 1978), se ha hecho públicamente la pregunta sobre si ya está tan consolidado el régimen y los hábitos políticos para permitirse funcionar con una Corona que tenga tan sólo el elegante y superfluo simbolismo de las otras Monarquías europeas.

Entre la tentación de las camarillas y el intervencionismo, que fue trágico para la Monarquía española —y para España, como se comprobó en 1931—, y llegar a encerrar a «un rey maniatado en jaula de oro», existen tal vez otras soluciones de equilibrio que los fatales bandazos de la vida política española parece que se niegan a encontrar.

(15) RAYMOND FUSILIER no considera significativo el reconocimiento del derecho de disolución y se apoya en el desuso del mismo en los países escandinavos y del Benelux por él estudiados, *ob. cit.*, pág. 32. Por contra, consideran decisivo este derecho MAURICE HAURIU, PIERRE WIGNY (véase nota 2, pág. 32), JULES LAFERRIÈRE y ROBERT REDSLOB (notas 2 y 3, pág. 33). Estos dos últimos autores consideran esencial este derecho, y de no existir juzgan que se está ante un gobierno de asamblea y no ante un régimen parlamentario.

vos protagonismos sociales y políticos que la sociedad contemporánea está demandando para salir de su cansancio y falta de credibilidad en las instituciones.

Más allá de los tecnicismos jurídico-constitucionales, la voz de Jacques-Ives Cousteau, luchador incansable por la sobrevivencia de un mundo amenazado con agonizar, se hacía eco hace poco de esta inquietud universal. «Afirmar que los ciudadanos se sienten satisfechos de entregar, cada cuatro o cinco años, un mandato a un representante que no le represente más, no corresponde a nada en este mundo radicalmente transformado.»

«La gente quiere tener una influencia real sobre su vida de cada día y no una vez cada cuatro o cinco años. Existe tal anacronismo entre el actual sistema y la realidad, que una gran cólera está creciendo en el mundo. Los ciudadanos del mundo entero han dejado de creer en los sistemas políticos, se burlan y desconfían de sus dirigentes» (16).

De forma cansada y dócil, a este anacronismo se ha apuntado la ponencia constitucional.

---

(16) *Cambio 16*, núm. 303, 6 de noviembre de 1977.