

Democracia y Monarquía en el debate constituyente de 1978

Democracy and Monarchy in the constituent debate of 1978

Ángeles Lario

UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

alario@geo.uned.es

ORCID: 0000-0003-4669-6931

Recibido: 12-4-2019

Aceptado: 9-5-2019

Cómo citar este artículo / Citation: LARIO, Ángeles (2019). Democracia y Monarquía en el debate constituyente de 1978. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 18, pp. 165-191
<https://doi.org/10.14198/PASADO2019.18.08>

Resumen

España se constituyó en 1978 como un Estado Social y Democrático de Derecho bajo una Jefatura de Estado monárquica. En ese proceso se enfrentó al conflicto doctrinal histórico sobre los términos y significados de la monarquía y su encaje con la democracia. Aunque no se legalizaron los partidos republicanos para las primeras elecciones, hubo enmiendas republicanas, y los partidos más grandes de la izquierda, el comunista y el socialista, mostraron su posición ante la cuestión de la monarquía y la república. Este artículo analiza el debate constituyente para descubrir las ideas de monarquía que se discutieron en 1978, así como su encaje en la democracia como alternativa a la república.

Palabras clave: Democracia. Monarquía. Debate constituyente. Poder moderador Forma de gobierno. Forma de estado. Monarquía constitucional. Monarquía parlamentaria.

Abstract

Spain was established in 1978 as a Social and Democratic State of Law under a monarchical Head of State. In that process he faced the historical doctrinal conflict over the terms and meanings of the monarchy and its linkage with democracy. Although the

Republican parties were not legalized for the first elections, there were Republican amendments and the larger parties on the left, the Communist and the Socialist showed their position on the question of the monarchy and the republic. This article analyzes the constituent debate to discover the ideas of monarchy that were discussed in 1978, as well as its fit into democracy as an alternative to the republic.

Keywords: Democracy. Monarchy. Constituent debate. Moderating power. Form of government. Form of state. Constitutional monarchy. Parliamentary monarchy.

1. La democratización de la monarquía

“La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria” (CE 1978, 1.3)

“El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria” (CE 1812, 14)

“Creo que la verdadera democracia está en las instituciones, no en la forma de gobierno”

(Manuel de Bertermati y Troncoso, diputado demócrata, DSC, 30.XI.1854, 275)

Tras una larga evolución, tanto como la del Estado liberal, la monarquía constitucional en España llegó a la democracia ya en el último cuarto del siglo XX, como canal de salida de la dictadura, y como institución necesariamente neutra que sería capaz de acoger a todas las tendencias políticas dramáticamente divididas desde los años treinta.

A la monarquía no le llegó su “postrer agonía” como creía el diputado demócrata citado, porque se fue adaptando al estado contemporáneo y en su momento a la democracia. Su primera y fundamental adaptación fue el gobierno parlamentario, que fue el traje constitucional de la monarquía ya desde la revolución inglesa, incorporado al continente tras la derrota de Napoleón y la restauración monárquica. La virtualidad para la monarquía del modelo post-revolucionario fue la capacidad que otorgaba de sortear el problema de un poder ejecutivo permanente en el rey. Y es que el gobierno de gabinete, que saliendo de las Cortes era nombrado por el rey, en el conocido sistema de la doble confianza, permitió establecer un poder ejecutivo “efectivo” y variable al lado del poder ejecutivo “dignificado” y permanente, en palabras de William Bagehot, el teórico de la monarquía inglesa de la segunda mitad del XIX, que se sigue leyendo hasta hoy día por los herederos de la monarquía inglesa, y que establece para el rey “*the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*” (Bagehot, 1873: 139). Es cierto que ello requirió cambiar algunas cosas del sistema constitucional, siendo la primera y fundamental el principio de la separa-

ción estricta de poderes que no permitía a los ministros, entonces secretarios del rey, tener asiento en el Parlamento. Establecida esta posibilidad en las sucesivas Constituciones, la separación de poderes se flexibilizó, quedando en una división de poderes que permitió establecer este doble ejecutivo, en palabras de Jiménez de Parga (1983), y conseguir la responsabilidad política del gobierno sin afectar a la monarquía (Duhamel y Mény, 1992: 883-886)¹. Lo cierto es que el gobierno parlamentario se ajusta a las características peculiares de la monarquía, surgió con ella y para ella, adaptándose a su permanencia e irresponsabilidad, ayudando a colocarla por encima de los poderes políticos, del gobierno efectivo y, por lo tanto, alejándola de la responsabilidad política y haciéndola compatible con la evolución del liberalismo a la democracia. Nada de esto necesitaron las repúblicas y, por ello, el continente americano, donde surgieron las repúblicas constitucionales, no practica el gobierno parlamentario. La evolución del siglo XX sacó al rey ya del poder ejecutivo, dejando éste únicamente al cargo de gobierno de gabinete, pasando a ocupar la Jefatura del Estado, usualmente como poder moderador siguiendo la doctrina de Benjamin Constant (Varela Suanzes, 1991:121).

El gobierno parlamentario no sólo sirvió para que la monarquía permaneciera en el sistema constitucional y para que se pudiera incrementar en ella el poder ejecutivo sin retornar al absolutismo (Lario, 2017), sino que obtuvo un consenso considerable como modelo europeo que pasó a serlo también de las repúblicas desde la III francesa a finales del XIX, poco antes de que el parlamentarismo entrara en crisis y se comenzara a volver la vista al presidencialismo norteamericano. Entonces se reflexionó ya sobre la monarquía como factor diferencial de los modelos europeo y americano. Es más, como ya vio Kelsen, el jefe de Estado republicano en Europa se apoya en la tradición monárquica de Jefe de Estado parlamentario, incluso en el propio término y el carácter de “majestad” que da al Estado, “absolutamente necesaria desde el punto de vista práctico”, en palabras de Dendias (Lario, 2009:191-192). Las diferencias son evidentes, ya que en el sistema parlamentario, diseñado para la monarquía, el presidente es visto como magistratura moral, poder neutro, apolítico, moderador, que es consultado, aconseja o advierte y previene, en la clásica trilogía de Bagehot, mientras que en el sistema presidencialista o sus variantes, la presidencia ya no es neutra sino activa y mantiene la jefatura del ejecutivo, influyendo el presidente en el proceso de gobierno y en el funcionamiento de los otros órganos. Cuando el sistema es mixto, depende del desenvolvimiento y

¹ La voz “Régime Parlementaire”; véase Lario, 2003; Lario (1997: cap.I); Baranger, 1999; Flórez Ruiz, 2009. La crítica en Schmitt (1990:II,42)

organización de los otros poderes, como en la monarquía del XIX, de modo que la posición del presidente puede cambiar, como sucedió en la V República francesa después de 1986 cuando se hizo necesaria la cohabitación; entonces el presidente tuvo que actuar más como un árbitro y dejar la dirección política al jefe del gobierno.

Fue en el siglo XX cuando se racionalizó el parlamentarismo introduciendo en las Constituciones todas las prácticas que se habían ido generando en el siglo anterior. En España se inaugura con la Constitución de la II República, teniendo como modelo a la alemana de Weimar de 1919, ya en plena crisis del parlamentarismo. Desde entonces, las Constituciones no sólo establecen principios “orientadores del ordenamiento jurídico, no como auténticas normas jurídicas”, propio del XIX, lo que Loewenstein denominó Constituciones nominales o semánticas (Casanova, 1965), sino también los mecanismos para defenderlos, es decir convierten sus preceptos en normas de directa e inmediata aplicación. Es el caso de nuestro segundo proceso constituyente del siglo XX, que originó la Constitución actual, conformando un Estado Social de Derecho en el marco de una monarquía democrática y con un importante incremento del poder ejecutivo dentro del modelo parlamentario.

2. El proceso constituyente

Dos años antes de morir Franco, en 1972, el presidente del Partido Comunista, Santiago Carrillo, todavía creía imprescindible la ruptura democrática y rechazaba la monarquía juancarlista; ya a la altura de 1975 estaba dispuesto a jugar la baza de D. Juan que se había mostrado partidario de una monarquía parlamentaria, haciéndole saber que apoyarían una regencia suya con un gobierno provisional. Para el PSOE en la declaración de septiembre de 1974, la monarquía juancarlista, “la monarquía del 18 de julio” como la denominaron, era una institución franquista más, de modo que optaron por una ruptura democrática, que sólo un mes después en Suresnes se definió como una república federal de las nacionalidades del estado español (Powell, 1991:84,98).

Tras la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, juró Juan Carlos ante las Cortes franquistas “cumplir y hacer cumplir las leyes fundamentales del reino y guardar lealtad a los principios que informan el Movimiento Nacional”, pero también aseguró que quería contar con la participación de todos, apelando a la concordia nacional; y que su deseo era ser rey “de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición”, asegurando que “hoy comienza una nueva etapa de la historia de España”. La actuación y posición del rey se entiende mejor si se tiene en cuenta el “compromiso generacional” y sus trabajos desde tiempo atrás para la renovación (Fuentes, 2017: 20).

En esos momentos quedaba por convencer a la oposición de que no sería “un rey impuesto”, como sostenía *Mundo Obrero*, ni mantendría “un régimen del 22 de noviembre”, como aseguraba *El Socialista*. También estaba todavía pendiente, o podía estarlo, la monarquía de Estoril, la de D. Juan, su padre y heredero legítimo que, sin embargo, no levantó bandera contra Juan Carlos mientras éste buscaba una fuerza política fuerte y abierta para la sucesión (Juliá, 2016: 70-73; 2019: 252; Powell, 1991:104 y ss.).

A partir del nuevo gobierno formado el 11 de diciembre, al que el rey pidió “obrad sin miedo” (Fuentes, 2017: 30), cuando el 21 se aprobó con limitaciones el derecho de asociación política (Juliá, 2019: 254-255), todo se fue preparando en un complejo proceso ya conocido para organizar las primeras elecciones democráticas. Antes de ellas se legalizó el PCE, en un acto tan significativo que puede representar todo lo que significó la transición. El propio Fraga en una entrevista al *New York Times* en junio de 1976, de la que se negó a retractarse a pesar de las presiones del propio Arias Navarro, dijo que la legalización del PCE era inevitable, pero sólo después de las elecciones –ya el PCE aceptaba y estaba dispuesto para su legalización–. En el viaje que ese mismo mes hizo el rey a EEUU, apoyado por Kissinger, defendió públicamente una monarquía parlamentaria de corte europeo, y paralelamente utilizó una publicación también en el extranjero para librarse de Arias Navarro, denunciando su inmovilismo, pidiéndole finalmente su dimisión el 1 de julio (Powell, 1991: 148 y ss.; Debray, 2014: 320)².

Un año después, el 15 de junio de 1977, tuvieron lugar las elecciones generales, y el 11 de julio se abrieron las Cortes en sesión conjunta del Congreso y el Senado presididas por el rey; la entrada del rey fue entre el mayor silencio de la oposición, pero su salida fue entre aplausos, quedando en medio su solemne anuncio de que “la democracia ha comenzado”. Aunque estas elecciones no llevaron el apelativo de “constituyentes”, desde la *Ley para la Reforma Política* se entendieron así, así fueron aceptadas por los representantes y así actuaron desde el primer momento, dado el resultado obtenido (Carreras, 2016: 96); los politólogos dieron en denominarlas “fundacionales” (Montero, 1998:41 y ss.; Esteban, Guerra, 1979: 170 y ss.; Malefakis, 1998:29,31). El Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso en su Voto Particular al Anteproyecto de Constitución sostuvo la legitimidad constituyente para “elaborar una nueva

² Debray habla de las relaciones del rey con comunistas y socialistas en p. 281, y sostiene que el rey tenía intención de legalizar al PCE desde 1975, cuando “al rey no lo quiere nadie”, p. 299. Sobre Kissinger, p. 326. En p. 320 refiere el artículo contra Arias Navarro en *Newsweek* el 26 de abril de 1976 del belgoamericano Arnaud Brochgrave, que puso en boca del rey, y nunca fue desmentido, que Arias era un desastre total

Constitución para España, edificando un Estado de nueva planta”, añadiendo que tuvo “como fuente de legitimación para ello el mandato recibido del pueblo el 15 de junio de 1977”, aludiendo a “la soberanía que por delegación del pueblo ostentan las Cortes Constituyentes” en línea con el trayecto seguido por la oposición cuando llegó a la idea de una “ruptura pactada” en expresión de Carrillo (Juliá, 2019: 257-261)³. Carlos Ollero, en la misma línea también sostuvo que si bien no se había producido una convocatoria constituyente, las Cortes habían adquirido un carácter constituyente. La misma opinión manifestó Luis Sánchez Agesta, que las Cortes actuaron como constituyentes, en nombre de la nación, eligiendo de entre sus diputados a la comisión constitucional⁴.

La *Comisión Constitucional*, con 36 miembros, encargada de redactar un proyecto de Constitución, se reunió el 1 de agosto y en esa misma sesión se designó otra comisión más reducida, la *Ponencia*, que sería la encargada de redactar el anteproyecto, compuesta por los conocidos como siete padres de la Constitución⁵. Esta *Ponencia Constitucional* acordó unánimemente en su primera sesión, el 22 de agosto, su carácter reservado, lo que fue ratificado en la del 30, por lo que sus debates no están publicados, aunque sí las minutas y actas⁶. Estuvo reunida durante veintinueve sesiones entre agosto y diciembre, y el 5 de enero de 1978 se publicó el *Anteproyecto* de Constitución junto con los votos particulares formulados por los ponentes, abriendo un plazo para la presentación de enmiendas⁷. Tras el análisis de las mismas, el 17 de abril se publicó el informe final de la *Ponencia*⁸, que fue el que pasó al debate en la *Comisión Constitucional*, entonces denominada *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, presidida por el historiador Emilio Attard; este debate tuvo lugar

³ DSCC, nº 64, Gómez Llorente, 11 de mayo, p. 2193

⁴ DSCS, ibidem, Carlos Ollero, p. 1588

⁵ Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo, y Gabriel Cisneros Laborda por el Grupo Parlamentario de UCD. Manuel Fraga Iribarne por el Grupo Parlamentario de AP. Gregorio Peces Barba Martínez por el Grupo Parlamentario Socialista. Jordi Solé Tura por el Grupo Parlamentario Comunista. Miquel Roca Junyent por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana.

⁶ *Revista de las Cortes Generales*, nº 2 (1984): <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>. En la prensa contó González Casanova que Peces Barba le encargó a él “un anteproyecto sobre la forma de monarquía y las funciones del rey propias de una democracia por si no prosperaba la alternativa republicana del PSOE”: *Público*, 17/04/2009, “La Monarquía Republicana”, José Antonio González Casanova: <https://blogs.publico.es/dominio-publico/1220/la-monarquia-republicana/> (consultado el 11/03/2019)

⁷ *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)*, nº 44, 5 de enero de 1978. El listado de las enmiendas registradas entre el 27 y el 31 de enero: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

⁸ BOC, nº 82, 17 de abril de 1978

entre el 5 de mayo y el 20 de junio, en veinticuatro sesiones, publicándose su Dictamen el 1 de julio, junto con las enmiendas que se defenderían en el Pleno y los votos particulares⁹. Fue entonces cuando el proyecto pasó a ser debatido en el Pleno del Congreso, presidido por Fernando Álvarez de Miranda y Torres, entre el 4 y el 21 de julio, en doce sesiones.

En el Pleno se denunció por alguna minoría que los debates de la Comisión habían sido cercenados, sustituidos por discusiones clandestinas, y que no pudieron entrar en los temas en profundidad porque se fueron resolviendo en virtud de ese "consenso"; mencionando en esos acuerdos extraparlamentarios a los Pactos de la Moncloa que habían tenido lugar en octubre¹⁰. Sin embargo, Santiago Carrillo contestó que "el tan vituperado consenso ha sido, simplemente, la limpia búsqueda de un acuerdo para despojar a la carta constitucional de excrescencias ideológicas que la rindieran impracticable para ésta o aquella familia política, o que reprodujera los términos de algunas de nuestras grandes querellas históricas"¹¹. Fue aprobado por 258 votos a favor, 2 en contra (Federico Silva de AP, y Francisco Letamendía de EE) y 14 abstenciones (AP como grupo, por ERC, Heribert Barrera y Joaquín Arana Pelegrí –recién expulsado del PSC), y 8 ausentes (diputados del PNV)¹²; tres días después, el 24, fue remitido al Senado.

En el Senado tuvo entrada el 26 de julio¹³ y tras la presentación de 1254 escritos de enmiendas, el 18 de agosto comenzó el debate en la Comisión Constitucional, que duró hasta el 14 de septiembre, en diecisiete sesiones. El Dictamen pasó al debate en el Pleno que tuvo lugar entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre, en diez sesiones, aprobándose las "Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución"¹⁴. El paso siguiente fue la formación de una comisión mixta Congreso/Senado a finales de octubre para pulir y dictaminar la Constitución, resolviendo las discrepancias habidas entre ambos cuerpos legisladores. Finalmente se discutió y aprobó el dictamen en votación nominal y pública en cada uno de los cuerpos colegisladores el mismo día 31 de octubre, quedando así aprobada la Constitución que después debía ser validada a través de un referéndum. En esta última sesión, en el Congreso, de los 350 diputados faltaban 5, y de los 345 restantes, 325 votaron a favor de la Constitu-

⁹ BOC, n° 121, de 1 de julio de 1978

¹⁰ DSCC, n° 103, Gómez de las Rozes, 4 de julio, pp. 1871-1872. Heribert Barrera Costa, en *id.*, pp. 1858 y ss.

¹¹ *Ibidem*, Santiago Carrillo, p. 1883

¹² *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)*, n° 135, de 24 de julio de 1978

¹³ BOC, n° 136, de 26 de julio de 1978

¹⁴ BOC, n° 157, del 6, y n° 161, del 13 de octubre de 1978

ción, 6 en contra (5 de AP: Gonzalo Fernández de la Mora, Alberto Jarabo, José Martínez Emperador, Pedro de Mendizábal y Federico Silva; y Francisco Letamendía de Euskadiko Ezquerria) y hasta 14 se abstuvieron (de AP Álvaro Lapuerta entre otros, también se abstuvo Xabier Arzalluz o Heribert Barrera). Del mismo modo, en el Senado hubo ese día dos ausencias: Julián Marías y Torcuato Fernández Miranda, ambos de designación real; de los 239 asistentes la Constitución obtuvo 226 votos a favor, 5 en contra (José María Bandrés, del Grupo Vasco; Luis María Xirinacs, catalán independiente; Fidel Carazo del Grupo Mixto; y el Almirante Gamboa, senador real), y ocho abstenciones (dos militares de designación real –Luis Díez Alegría, y Ángel Salas Larrazábal–, el resto del Grupo Vasco y Rosendo Audet de Entesa des Catalans).

3. Monarquía y República

Los partidos republicanos, al contrario que el PCE, no fueron legalizados para las elecciones constituyentes (Movellán, 2017:187-205), así es que no tuvieron ocasión de presentar votos particulares o enmiendas, en la medida que pudieron hacerlo otras minorías. El grupo parlamentario “Socialistas del Congreso” presentó un voto particular al Anteproyecto pidiendo directamente la supresión del apartado tercero del artículo 1 que establecía la monarquía¹⁵; en el mismo voto pidió que el nombre del título III del Anteproyecto, “De la Corona”, fuera sustituido por el de “Del Jefe del Estado”, reformando todos los artículos para incluir ese término y el de “Presidente de la República”. En un largo discurso del Grupo Parlamentario en la Comisión leído por Gómez Llorente para defender “la República como forma de Gobierno”, explicó que “todo poder sólo es legítimo en tanto que sea expresión de la voluntad popular libremente emitida”, y esa soberanía popular la ejercen las “Cortes Constituyentes”, por lo que “La forma de Gobierno y la figura del Jefe del Estado no se sitúan más allá de ese principio y, por ello, para nosotros no puede ostentar otro carácter de legitimidad, sino su asentimiento constitucional”, con puyas para la actitud del PCE y recordando el pasado histórico; manifestando que presentan el voto particular “por honradez”, pues “No ocultamos nuestra preferencia republicana, incluso aquí y ahora”, señalan también que “no pretendemos con esto fragilizar el nuevo régimen”, pues “el sistema en su conjunto y en sus partes de la nueva democracia española quedará más firmemente consolidado y aceptado” (lo que fue de nuevo recordado por Martín Toval), además de que

¹⁵ BOC, nº 44, 5 de enero de 1978, pp. 712-713, 716

“sobrados ejemplos hay de que el socialismo, en la oposición y en el Poder, no es incompatible con la Monarquía cuando esta institución cumple con el más escrupuloso respeto a la soberanía popular y a la voluntad de reformas y aun trasformaciones que la mayoría del pueblo desee en cada momento, ya sea en el terreno político o económico”¹⁶.

Se rechazó la enmienda por 22 votos en contra, 13 a favor y 1 abstención (es remarcable que fue la única enmienda de este tenor que tuvo votos a favor, aunque el resto fueron rechazadas por el mismo número de votos en contra), aprobándose el texto del artículo 1.3 de la Ponencia por 23 votos a favor, ninguno en contra y 13 abstenciones¹⁷. Dado el rechazo, no llevaron el voto particular al Pleno, asegurando su portavoz en el Congreso, Gregorio Peces-Barba, que se aceptaría el acuerdo mayoritario de las Cortes Constituyentes y no se cuestionaría el conjunto de la Constitución por este motivo; pero para una correcta gestión de su posición, pidió que en la votación del artículo 1, se votaran los apartados 1 y 2 separadamente del 3, objeto de sus inquietudes (Arzalluz pidió que se votaran cada uno por separado y así se hizo), absteniéndose en la votación de este apartado, pero votando a favor del título II dedicado a la Corona¹⁸:

“Nosotros hemos dicho, cuando planteamos nuestro voto particular republicano en Comisión, que aceptábamos el resultado que allí se produjera, y por esa razón nosotros no hemos traído el voto particular al Pleno. Queremos decir que aceptamos plenamente el resultado que se produzca en esta Cámara, pero que todavía en este primer artículo, teniendo en cuenta que existían enmiendas contradictorias en relación con el mismo –enmienda republicana– y el texto de la Ponencia, hemos decidido abstenernos, aunque ya anunciamos que votaremos favorablemente al conjunto del título II.”¹⁹

El origen de la controversia monarquía / república, lo sitúa Pérez-Llorca en Maquiavelo, en una fecha y obra concreta, *El Príncipe*, de 1513 (a la que contraponen su obra más reposada para el análisis de las formas de gobierno que es la de *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*); lo hace al oponerse a este voto particular, pues en aquella obra su autor estableció que

¹⁶ DSCC, nº 64, Gómez Llorente, 11 de mayo, pp. 2193-2195. Martín Toval (Socialistas de Cataluña): “El voto particular republicano de los socialistas tendría así, entre otras cosas, esa necesaria justificación; es decir, que el Rey pueda ganar su nuevo poder estatal, su papel constitucional, gracias a una votación”; *ibidem*, p. 2203.

¹⁷ DSCC, nº 64, 11 de mayo, los datos sobre votos, p. 2160

¹⁸ La votación del artículo 1 quedó así: 1.1, de 319 votos 317 a favor, 1 en contra, 1 abstención. 1.2, de 324 votos 310 a favor, 3 en contra, 11 abstenciones. 1.3, de 320 votos 196 a favor, 9 en contra, 115 abstenciones. DSCC, 4 de julio, p. 1895

¹⁹ DSCC, Gregorio Peces-Barba Martínez, 4 de julio, p. 3793

“todos los Estados son o Repúblicas o Principados... clasificación dicotómica que sólo tenía sentido referida en las peculiares condiciones de su entorno y dio así nacimiento a toda una tradición analítica en torno a la bipolaridad conceptual Monarquía-República”

Lo que finalmente cuajó en la revolución francesa a pesar de la ineficacia de esta contraposición, pues “a partir del final de la primera guerra mundial no es otra cosa en Europa más que una forma de organización de la Jefatura del Estado”, recordando la necesidad de utilizar adecuadamente los conceptos:

“No sería lícito considerar una institución contemporánea de claros y nítidos perfiles con los instrumentos analíticos y metodológicos y los conceptos elaborados cuando esa institución tenía un contenido absolutamente distinto”,

para rematar con la compatibilidad de la monarquía y la democracia:

“establecer una Constitución democrática con una Jefatura del Estado monárquica no sólo no implica ni el asomo de la más pequeña contradicción, sino que no supone problema específico alguno, desde el punto de vista de la más estricta racionalidad política, siendo, por el contrario, numerosas y no pequeñas las ventajas que, precisamente, desde el mencionado punto de vista conlleva esta opción... lejos de tratarse de una forma de organización defendible sólo por motivaciones emocionales e históricas es, en estos momentos, desde un punto de vista exclusivamente racionalista, una forma adecuada para sistematizar la Jefatura del Estado de un sistema democrático moderno”.

Y es que considera que es la defensa de la república la que atiende a razones emocionales y no racionales:

“La defensa del sistema republicano sólo reposa en razones emocionales, perfectamente lícitas en política, salvo para quienes manifiestan basar sus concepciones en presupuestos puramente racionales y hasta científicos”

Destaca la mayor virtud de la monarquía frente a la república en su representación de una Jefatura del Estado neutra debido a su alejamiento más perfecto de la lucha partidista, por “la enorme ventaja de situar a la cúspide del Estado fuera de la lucha de los Partidos y de las decisiones políticas”, de modo que la función de árbitro “se da de una manera natural y espontánea en las Monarquías”, con una gran cantidad de “auctoritas”, que permite reservarle la función apolítica de la famosa trilogía de Bagehot. Esta idea la subraya Alzaga Villamil cuando dice que “El rey no está entre los poderes políticos, sino sobre los poderes políticos, en fórmula difícilmente perfeccionable”, recordando también al autor inglés al destacar su posición de imparcialidad, además de su capacidad de representación de la unidad hacia fuera y hacia dentro, en la organización territorial; mostró lo que parecía ser el sentir más extendido en la época

sobre la necesidad de la monarquía al recordar las palabras de Salmerón en la I República aplicadas ahora, y en sentido inverso, al nuevo contexto: “hay que traer la república, porque la monarquía ya no es posible para todos los españoles y sólo la república puede ser plataforma hábil de convivencia de todo el pueblo”²⁰.

En definitiva, podría resumirse con las palabras de Martín Toval:

“ser republicanos hoy puede significar salvar a la monarquía actual de sus adherencias no democráticas, pero recordando que sólo una monarquía, por así decir, republicana, puede tener hoy legitimidad para los demócratas”²¹

Son las minorías de Esquerra de Catalunya (EC) y de Euskadiko Ezkerra (EE), que tienen un diputado cada una, Heribert Barrera y Francisco Letamendía Belzunce, los que se manifiestan republicanos y piden un referéndum sobre la forma de gobierno. Letamendía pidió suprimir el apartado referente a la monarquía e hizo suyos gran parte de los argumentos del Grupo Parlamentario Socialista²². Heribert Barrera argumentó que el referéndum lavaría a la monarquía, si ganara, “del pecado original franquista”, aún sin dejar de reconocer “la alta consideración que nos merece a todos la persona del Rey, las grandes cualidades personales que ha demostrado”, “hasta ahora sólo alabanzas merece”, “el sincero y profundo respeto... por el innegable y abnegado servicio que presta a España en este momento histórico tan difícil”, porque

“¿Quién realmente puede negar el papel extraordinariamente positivo que ha tenido la Corona en este proceso de transición de la dictadura a la democracia incipiente? ¿Quién lealmente puede estar seguro de que este papel ya ha terminado?”,

aludiendo a la garantía que supone “contra cualquier veleidad de intervencionismo extemporáneo de las Fuerzas Armadas”. De no haber referéndum propone una república democrática y parlamentaria porque “el republicanismo continúa teniendo plena vigencia en la España de hoy por más que sean numerosos los antiguos republicanos que ahora pretenden dejarlo en el cuarto de los trastos”; si bien recuerda que su partido “es demócrata antes que republicano”, y que existe en Catalunya un gran número de accidentalistas respecto a la forma de gobierno, por lo que no actúa por “nostalgia de un pasado que apenas fue el mío”. Fue rechazada por la Comisión y llevada al Pleno donde sólo obtuvo 9 votos a favor y 185 en contra, pero recogió 123 abstenciones. Negó

²⁰ DSCC, n° 64, José Pedro Pérez-Llorca, 11 de mayo, pp. 2197-2199. Alzaga Villamil, p. 2205-2206

²¹ DSCC, n° 64, Martín Toval, 11 de mayo, p. 2204

²² DSCC, n° 60, Letamendía Belzunce, 8 de mayo, p. 2086; n° 64, 11 de mayo, p. 2206

que la monarquía fuera el “motor del cambio”, más bien el conductor, y no olvidó el poder que le concede el artículo 92 de proponer al presidente del gobierno²³.

Esta ocasión la aprovechó Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón para asociar también la monarquía a la democracia, y romper la dicotomía monarquía / república en favor de la de dictadura / democracia:

“La propuesta del señor Barrera consiste en oponer Monarquía a República, como si ambos extremos supusieran oponer democracia a dictadura. Realmente se ha dicho una y mil veces, y por voces especialmente no monárquicas, que la oposición actual no es Monarquía-República, sino democracia-dictadura, y en la España del inmediato ayer, en lo que suponía la democracia como aspiración, en la España de hoy, en lo que supone la democracia como posibilidad, en la España de mañana, en cuanto que confiamos que la democracia sea una realidad, creo que todos estamos de acuerdo en considerar que, al menos en nuestra experiencia, la Monarquía no se opone a la democracia, sino que, más bien, aparece íntimamente vinculada a la misma, en cuanto posibilidad real y no en cuanto especulación teórica.”

Y es que observaba Herrero la contradicción de pedir un referéndum antes de ponerse las Cortes a formar la Constitución, antes de establecer la democracia, porque sin democracia no podría hacerse el referéndum y aquélla venía de la mano de la monarquía, que facilitaba “un cambio con el menor coste social y político de los posibles”²⁴.

Fueron dos, igualmente, los senadores que debatieron sus enmiendas de rechazo a la monarquía: Juan María Bandrés Molet, del Grupo Senadores Vascos, y Lluís María Xirinacs I Damians, independiente del Grupo Mixto. Juan María Bandrés pidió la suspensión del apartado 3 del artículo 1 y la sustitución de rey en la Constitución por “Jefe de Estado”, “en cuanto no ha existido un pronunciamiento previo del electorado sobre la problemática del Estado”, negando el carácter de constituyentes de las elecciones y las Cortes para oponerse al argumento de Pérez Puga sobre ese mandato y capacidad constituyente “que estamos ejercitando”²⁵.

²³ DSCC, nº 60, Barrera Costa, 8 de mayo, p. 2076; nº 64, 11 de mayo, p. 2207-2210, 2013, cuando anuncia los argumentos para el debate en el Pleno: nº 103, 4 de julio, pp. 3706 y ss., 3760-3761; la votación en p. 3792

²⁴ DSCC, 4 de julio, Herrero Rodríguez de Miñón, p. 3787. También en nº 64, 11 de mayo, p. 2211

²⁵ DSCS, nº 39, Bandrés y Molet, 18 de agosto, pp. 1586-1588; En la misma línea Bajo Fanlo, que habla de instauración de la Monarquía remitiéndose a las leyes franquistas, en concreto a la de Sucesión de 26 de julio de 1947 y a la de 22 de julio de 1969 que nombra heredero a Juan Carlos que “como se dijo en aquel entonces, traía causa y se legitimaba exclusivamente por la gesta del 18 de julio, pp. 1588-1589.

En el mismo sentido Lluís María Xirinacs, cuya enmienda fue considerada a la totalidad y se discutió en primer lugar, pidió establecer una “República democrática y parlamentaria” y confederada, alegando que “se prefiere República a Monarquía únicamente por criterio de racionalidad: “el modelo de Confederación parece el más adaptado a la tradición histórica y a la actualidad social y cultural de los pueblos comprendidos en el actual Estado”²⁶.

4. Los constituyentes y la monarquía

Lo que caracterizó a la Transición fue el deseo de llegar a la democracia por encima de cualquier lucha en torno a las formas de gobierno, además de que para entonces ya estaba más que comprobado en los países del entorno que la monarquía y la democracia resultaban compatibles. Contar con el elemento monárquico dentro del régimen, desde el que actuar sin tempranas alarmas para el tránsito de la dictadura a la democracia, fue un gigantesco “caballo de Troya” que enfocó en una dirección los trabajos, marcándolos, centrándolos y suavizando enormemente el camino. Entre los más afines a la monarquía se recuerda y menciona su larga historia y su carácter de símbolo del patrimonio histórico; pero la monarquía sirvió también, incluso para los más reacios, como Esquerra de Cataluña o el nacionalismo vasco, para buscar en la monarquía histórica el símbolo de la “unión” y la “solidaridad” de los “pueblos de España”, como se verá que dijo Arzalluz y Heribert Barrera.

Fue el presidente del grupo parlamentario de UCD, José Pedro Pérez-Llorca quien con más insistencia y sólidos argumentos aunó la monarquía y la democracia, comparando el caso español con el sueco, modelo permanente en la conformación de la Constitución:

“no es incompatible la forma de organización monárquica de la Jefatura del Estado (como se dijo en Comisión en su día y se ha repetido en el Pleno) con la plena y absoluta soberanía popular; y es desde una perspectiva de soberanía popular plena –que es absolutamente similar en ese sentido a la Constitución sueca del 75– desde la que nosotros estamos defendiendo a la Institución monárquica, que no es en estos momentos en Europa, en modo alguno, incompatible, sino perfectamente compatible, con el sistema de soberanía popular, y que queremos que en España sea compatible con dicho sistema, a cuyo triunfo y advenimiento, ciertamente, ha contribuido.”²⁷

²⁶ DSCS, nº 39, Xirinacs Damians, 18 de agosto, pp. 1554 y ss.; nº 58, 25 de septiembre, pp. 2866 y ss.

²⁷ DSCC, nº 108, Heribert Barrera, 12 de julio, p. 4157; Juan Pedro Pérez-Llorca (presidente del grupo parlamentario de UCD), *ibidem*.

a) El poder moderador del rey

Al abordar el papel del rey por los constituyentes, teniendo en cuenta que la evolución de la monarquía hacia el Poder Moderador la hizo compatible con el Estado Contemporáneo, se pueden dividir las posiciones de los grupos políticos entre los que querían un rey activo, en una interpretación del Poder Moderador como poder autónomo, y los que querían un rey como poder neutral y sin capacidad de actuar sin la firma de los ministros en cualquiera de sus actos. Dilema en torno a la función del rey democrático que tuvo continuidad en los debates entre los analistas y constitucionalistas. La discusión parte del propio significado del “Poder Moderador” diseñado por Benjamín Constant tras la revolución francesa, tan antigua ya como el propio modelo, y que para algunos implica un reconocimiento de poderes concretos en el rey, sin refrendo ministerial.

Este tema ocasionó preocupación sobre todo por el posible significado del término “arbitrar”, solicitando Heribert Barrerasolicitando que se retirara de la Constitución y se dejara únicamente el término de “moderar”, buscando una posición del rey lo más parecido posible al sueco, que ya se había establecido como modelo:

“Creo que la Monarquía jugará más plenamente el papel que ustedes han considerado debía tener en esta etapa si interviene lo menos posible en el funcionamiento de la democracia; si su papel se limita, como decía, simplemente a una función moderadora; si el poder personal del Monarca, independientemente de las cualidades que pueda tener para ejercerlo, se limita a lo más mínimo. En estas condiciones, pues, creo que es el interés bien entendido de la Corona el que la Constitución se acerque lo más posible a este modelo ideal que, como decía antes, constituye actualmente la Constitución sueca.”²⁸

y desde UCD se le garantizó que así estaba planteado y así era:

“Respecto a la palabra (arbitra), que se introduce también en el dictamen y que ha estado siempre presente en el informe de la Ponencia, yo quisiera poder tener la capacidad de hacer desvanecer las objeciones que el señor Barrera pueda poner a la misma, ya que es palabra absolutamente tradicional en nuestro Derecho y en muchas formulaciones constitucionales para definir las funciones de un Jefe de Estado, sea monárquico o republicano. No hay que entender que esta palabra está ahí representando un fondo de poder personal, unas prerrogativas de tipo personal a las que el señor Barrera creo que ha hecho alusión y que nosotros no vemos por ninguna parte en esta Constitución. Entendemos que es una Constitución perfectamente democrática y que las funcio-

²⁸ Heribert Barrera, *Ibidem*.

nes del Jefe del Estado son las que, *debidamente refrendadas*, se delimitan en el artículo 57. Por tanto, la introducción del término (arbitra) no viene a suponer ningún tipo de inseguridad, ningún tipo de indefinición en esta función.”²⁹

La clave es el refrendo ministerial de todo acto del rey, y así quedó en la Constitución establecido que “La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2” (relativo a los nombramientos de su casa) (CE, art. 56.3): Sus actos “serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes”, los cuales serán los responsables de dichos actos; en el caso del nombramiento de presidente y la disolución de las Cortes será refrendado por el Presidente del Congreso (CE, art. 64). Pero la preocupación la alimentan las enmiendas de Alianza Popular frente a la interpretación de Pérez-Llorca, al sostener Fraga Iribarne que la Corona debía tener autonomía de acción y no debía “estar enfeudado solamente en manos del Gobierno”, por lo que pide que se forme un “Consejo de la Corona” que le permita una reserva última de prerrogativa para momentos de excepción. La misma idea la defendió López Rodó, sosteniendo la necesidad de mantener en el rey ciertas competencias como su intervención en la designación de candidato a presidente del Gobierno o la posibilidad de que presidiera los Consejos de Ministros³⁰. Carlos Ollero, que se define como senador monárquico demócrata, igualmente entendió que el papel de arbitrar iba más allá de las características de una monarquía en un sistema parlamentario, pues en Benjamin Constant encuentra un rey más activo, y destaca la contradicción del término “arbitrar” con las características que se adjudican a la monarquía en el artículo 1.3³¹.

b) Forma de Estado o forma de Gobierno

Al lado de esta cuestión, y muchas veces paralelamente, la adopción del término de “Monarquía Parlamentaria” como “forma política del Estado español”³², siendo una redacción novedosa originó enmiendas a favor de los términos

²⁹ Pérez-Llorca, *Ibidem*, pp. 4158 (el subrayado es añadido)

³⁰ DSCC, nº 103, Fraga Iribarne, 4 de julio, p. 3779; *id.*, nº 108, 12 de julio, p. 4165. *Id.*, López Rodó, p. 4162

³¹ DSCS, nº 39, Carlos Ollero, 18 de agosto, p. 1592

³² Herrero de Miñón, en representación de UCD, consideró “sumamente certero... haber definido la monarquía parlamentaria como forma política del Estado. Porque precisamente creemos que el centro de gravedad del poder del Estado se encuentra en las Cortes generales, y esto es el parlamentarismo”, -al menos a la altura del siglo XX, desechados históricamente los regímenes de Asamblea: DSCC, 4 de julio

“forma de Estado” y del clásico “forma de gobierno”. La monarquía como “forma de Estado”, siguiendo la tradición alemana de “unidad política” (cita expresamente a Carl Schmitt), la defendió López Rodó, de Alianza Popular, considerando que implicaba una monarquía activa, en el sentido de “árbitro” temido por Barrera, rechazando la idea de “república coronada” (Alzaga recordó que es más preciso decir “democracia coronada” “porque república no es sinónimo de democracia”), de mero “procedimiento hereditario de sucesión en la Jefatura del Estado”, enfatizando su carácter “sobre todo” de “representante de la nación”, de “cabeza de la nación”, de una nación “vertebrada y articulada”, no “amorfa”; por ello pide que al rey como Jefe del Estado y como “símbolo de su unidad y permanencia”, se añada “representante supremo de la nación española”. Son significativas las citas de autoridad en las que se apoya –sin contar con las citas históricas, tradición que viene desde Cádiz–, pues va de Balmes a Vázquez de Mella y Gil Robles, completado con la Constitución italiana de 1947 y la propia Constitución republicana española que cita:

“La Constitución de la República española de 1931 dice en su artículo 67: “El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica la nación”. Y hay que advertir que este artículo 67 de la Constitución republicana no fue objeto de enmienda ni de voto particular alguno y fue aprobado por unanimidad por las Cortes Constituyentes.”³³.

No parecía manejar otras lecturas clásicas de la conformación contemporánea de la monarquía que no fuera la doctrina alemana de la monarquía “puramente constitucional”; incluso parecía no distinguir lo que era una monarquía antigua con todo el poder en el rey necesitado de consejo para ello, con la monarquía constitucional. José Pedro Pérez-Llorca, muy oportunamente, después de agradecer que no se hubiera remontado al “Código de Hammurabi” o a la “estela de Tutankamón”, le recordó las características de una monarquía parlamentaria y el significado de la función del “refrendo”, que no es otro que “la traslación de la responsabilidad de los actos regios a las personas que las refrenda”, por lo que el rey no debería tener otro Consejo que el de ministros. El rechazo a esta propuesta de establecer un Consejo de la Corona fue contundente, por 263 votos de los 280 emitidos, y sin ninguna abstención. Peces-Barba calificó la enmienda de López Rodó de “nostálgica” del rey soberano de la “Monarquía absoluta”³⁴.

³³ DSCC, nº 108, López Rodó (enmienda nº 691), 12 de julio, pp. 4158-4159, 4161-4162. Alzaga Villamil, DSCC, nº 64, 11 de mayo, p. 2205

³⁴ DSCC, nº 108, Gregorio Peces-Barba, 12 de julio, p.4160. Jiménez de Parga, *ibidem*. Fraga Iribarne, *ibidem*., p. 4165. José Pedro Pérez-Llorca, *ibidem*, pp. 4163-4164.

Esta disyuntiva entre forma de Estado y forma de gobierno, que otros diputados lo tomaron indistintamente, alguno lo calificó de “malentendido”, y la comisión, al rechazar las enmiendas, defendió la fórmula propuesta de “forma política del Estado” porque tenía la ventaja de ser “una expresión... más genérica y amplia que las propuestas”. La mezcla de los términos “forma de Estado” y “forma de Gobierno” (“vieja receta” dice Jiménez de Parga), la explica este constitucionalista y diputado de UCD porque se partía de la monarquía como forma de Estado que sólo al Estado afecta –en su jefatura– pero que no afecta a la forma de gobierno, que no puede ser otra que la parlamentaria:

“Es la única Monarquía –diría yo– posible en el mundo democrático contemporáneo. / En épocas anteriores, todos lo saben bien, ha habido Monarquías absolutas como formas de Gobierno; es decir, con intervención directa del Monarca en los asuntos de Gobierno, Monarquía con poderes concretos y efectivos. Pero hoy, no”³⁵.

Fue ésta una lucha infructuosa que mantuvo Alianza Popular por construir una monarquía más activa, con Consejo propio, fuera del Consejo de Ministros, y representatividad mayor que la Jefatura del Estado, frente a las filas socialistas y de UCD, entre los grupos mayoritarios, que rechazaron las enmiendas en ese sentido³⁶.

c) Monarquía constitucional o Monarquía parlamentaria

La otra cuestión, después del Poder Moderador y la jefatura de Estado o de Gobierno, fue la calificación de la monarquía como constitucional o como parlamentaria. El propio debate nos ilustra sobre estos conflictos terminológicos deudores del peso que tiene en nuestra tradición doctrinal la doctrina alemana y su concepto de monarquía constitucional “pura” (Lario, 1999, I).

El catedrático de Derecho Constitucional, Antonio López Pina, del grupo parlamentario Socialistas del Senado y vocal de la Comisión de Constitución, de modo clarificador destacó y extrañó que no se tuviera en cuenta lo que el término “monarquía constitucional políticamente ha significado en la historia de España”, remarcando el significado restringido, para uno sólo de los modelos, que aquí se le había dado al término, en lugar del genérico usual en el resto de países, y de donde procede todo el conflicto terminológico y la pretendida oposición entre monarquía constitucional y monarquía parlamentaria.

³⁵ Informe de la Ponencia al Anteproyecto de Constitución: Boletín Oficial de las Cortes (BOC), 17 de abril, p. 506. DSCC, Jiménez de Parga, 12 de julio, pp. 4160-4161.

³⁶ El debate doctrinal entre Herrero Rodríguez de Miñón y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer en (Tusell, Lario, Portero, 2003: 255-268).

ria –que avala Carlos Ollero calificando la interpretación de su alumno de “muy inteligente y muy sagaz”³⁷.

La definición de “parlamentaria” que se le da a la monarquía en el artículo 1.3, implica que con esta Constitución se llegó al último estadio evolutivo conocido de la monarquía constitucional. Pero no fue sencillo acordar esta definición de la monarquía democrática, pues estuvieron en pugna varios parlamentarios y especialmente algunos de ellos que eran constitucionalistas, tanto por la definición y los términos en que debía aparecer definida la monarquía, como en los poderes del rey, aspecto siempre presente en cualquier disputa terminológica. En primer lugar, se introdujo una complicación al denominar la monarquía parlamentaria como “forma política” en lugar de la tradicional “forma de gobierno”, creando por ello algún debate de interés.

Conviene señalar que en nuestro constitucionalismo histórico no se calificaba la naturaleza de la forma monárquica de gobierno. Tan sólo en la Constitución de 1812 se señalaba que “El Gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria” (art. 14). En 1837, 1845, 1856 y 1876 se dijo que era, cada una de ellas, la “Constitución de la Monarquía española”. La de 1869 establecía que “La forma de Gobierno de la Nación española es la Monarquía” (art. 33). En el caso de la republicana de 1931 se declaró que “España es una República democrática de trabajadores de toda clase” (art. 1), sin definir tampoco el modelo en sus características: parlamentaria, presidencialista, federal, etc.

En las monarquías contemporáneas europeas encontramos fórmulas de acuerdo a la época en que fue redactada su Constitución: Las que conservan las Constituciones del siglo XIX mantienen términos propios de la época, mientras que las reformas del XX incluyen el parlamentarismo racionalizado; así en Noruega, se dice que “La forma de gobierno es una monarquía limitada y hereditaria” (C 1814, art. 1). Bélgica tiene un régimen parlamentario fundado sobre una monarquía constitucional (C 1831-1994, art. 33). En Holanda se establece una monarquía constitucional con un sistema parlamentario sin que quede especificado así en ningún artículo (C 1815-2002). En Dinamarca “La forma de gobierno es la monarquía constitucional” (C. 1849-1953, art. 2) con un sistema parlamentario representativo. En Suecia, el modelo de referencia, también por ser el de fecha más cercana, el *Instrumento de Gobierno* (1974) indica que la democracia sueca “se ejerce mediante un régimen de gobierno representativo y parlamentario” (art. 1), y que “el Rey o la Reina... será el Jefe del Estado” (art. 5), aspecto que es citado expresamente por Heribert Barrera, pues

³⁷ DSCS, nº 39, Antonio López Pina, 18 de agosto, p. 1596. Carlos Ollero, *ibidem*.

les había sido entregada una traducción de esta Constitución³⁸. En definitiva, lo parlamentario aparece en todas y cada una de ellas en los aportes del siglo XX, la cuestión en el proceso constituyente español es si ha de calificar a la monarquía o sólo al sistema o régimen de gobierno.

Con esos mimbres, tanto internos como externos, se contó en el debate parlamentario, complicando el mismo al entrar en juego la disyuntiva entre “forma de gobierno” y forma de Estado”, o “forma política del Estado”. La propia UCD intentó ya en el debate del Anteproyecto obviar el término “forma política” o “forma de gobierno” proponiendo en su voto particular unir el apartado 1 y 2: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho. Su forma es la monarquía parlamentaria”, eliminando así “la forma política”, pero sin éxito; y el propio grupo parlamentario presentó una enmienda en el mismo sentido: “España se organiza en un Estado social y democrático de Derecho cuya forma política es la Monarquía constitucional y parlamentaria”³⁹. Y es que había otra dicotomía complicando el debate, la de monarquía constitucional o monarquía parlamentaria, y la UCD pretendió resolver en una única definición las dos dicotomías, eludiendo la primera al eliminar la cuestión de “formas”, y la segunda sumando los dos términos.

En términos generales, en el Congreso, la mayor parte de las intervenciones tendieron a eliminar el término de monarquía parlamentaria, dejándolo en monarquía constitucional, añadiendo o no después el régimen o sistema parlamentario. Fue el caso de Raúl Morodo en nombre del Grupo parlamentario mixto, que presentó su enmienda al Anteproyecto explicando así la sustitución del término: “la forma de gobierno es la monarquía constitucional” pues “estimamos que el adjetivo constitucional es más completo que el de Parlamentario. Y modificamos “forma política del Estado” por “forma de gobierno” por considerar que técnicamente es más preciso.” En el mismo sentido e igualmente desde el Grupo Mixto, los diputados Emilio Gastón Sanz del partido socialista de Aragón, e Hipólito Gómez de las Rocas del partido Aragonés Regionalista⁴⁰. Evidentemente con otro significado, por el partido de Alianza Popular, Laureano López Rodó pidió suprimir la palabra “parlamentaria” porque “huelga poner calificativos a la Monarquía”⁴¹.

³⁸ DSC, nº 108, Barrera Costa, 12 de julio, p.4156

³⁹ *índice de las Enmiendas*, 30 de enero de 1978: Enmienda 779 de UCD, pp. 364-365: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

⁴⁰ *índice de las Enmiendas*, cit.: Raúl Morodo Leoncio, portavoz del Grupo Mixto: Enmienda 455, p. 197; Emilio Gastón Sanz, enmienda nº 76, p. 64. Hipólito Gómez De las Rocas, enmienda nº 36, p. 34

⁴¹ *índice de las Enmiendas*, cit., Laureano López Rodó, Enmienda nº 691, p. 276 (la primera de las 73 que presenta)

En el Senado nos encontramos con relevantes especialistas e intelectuales debatiendo también sobre monarquía constitucional y monarquía parlamentaria. Es el caso de los catedráticos de Derecho Constitucional, Carlos Ollero y Sánchez Agesta, y de Camilo José Cela, y Julián Marías, del Grupo Independiente (GPAI), del que Carlos Ollero era portavoz. Especialmente en el caso de los juristas, el debate refleja bien el conflicto terminológico en nuestra tradición política. Carlos Ollero propuso la eliminación del término “parlamentario” y dejar en su lugar únicamente el término “monarquía” o “monarquía constitucional”, incluso “monarquía democrática”, pudiendo añadir “con régimen parlamentario”, o “con sistema parlamentario de gobierno”; al final en una enmienda *in voce* lo propuso así: “la forma política del Estado español es la monarquía constitucional democrática con régimen parlamentario”, y el argumento es ya reconocible en las demás monarquías de occidente y sobre todo en el pensamiento político español:

“el término parlamentario no hace referencia ni siquiera propiamente a una forma de Gobierno sino a un sistema de relaciones entre poderes, por ello no parece adecuado sustantivar con él a lo que se considera nada menos que la forma política del Estado español, es decir, la Monarquía”.

Reconoce, sin embargo, con absoluta precisión, la inextricable unión entre la monarquía y el parlamentarismo, puesto que

“Es cierto que una Monarquía democrática requiere la existencia de un régimen parlamentario, pues la irresponsabilidad política del Rey exige que la acción del Gobierno quede bajo el control político del Parlamento. Puede haber, como de hecho hay y los Estados Unidos son el más relevante ejemplo, repúblicas democráticas no parlamentarias, pero no puede haber, y de hecho no hay, monarquías democráticas sin parlamentarismo.”⁴².

El jurista Luis Sánchez Agesta, senador real, en su enmienda que retira el 18 de agosto en el debate de la Comisión, propuso de manera parecida a UCD combinar ambos términos: “la forma de organización política el Estado español es la Monarquía constitucional parlamentaria”, argumentando que “la redacción del texto no parece querer referirse ni a lo que tradicionalmente se denomina por la doctrina –formas de gobierno–, ni a lo que se denominan –formas de Estado–. En el mismo sentido de combinar los dos términos, se manifestó Camilo José Cela en su enmienda que acaba retirando; al igual que

⁴² Carlos Ollero, enmienda nº 596 al artículo 1.3 del Proyecto de Constitución, 7 de agosto, p. 254. Debate de la enmienda en la Comisión: DSS, 18 de agosto, pp. 1591-1594. La problemática terminológica debido al seguimiento de la doctrina alemana, la traté en reiteradas ocasiones, entre todas puede verse: (LARIO, 1999: 1)

el senador y filósofo Julián Marías Aguilera, discípulo de Ortega, y Manuel Iglesias Corral⁴³.

De acuerdo con los argumentos de Carlos Ollero, aunque no con la redacción final de su enmienda, Belén Landáburu González, senadora por designación real (la única mujer que participó en la Ponencia de la Ley para la Reforma Política) se levantó en defensa del apelativo de parlamentaria y se limitó a añadir lo que creía que podía “sumar a los argumentos que ya se han esgrimido “dada la autoridad constitucional del Sr. Ollero”; en concreto explicó con meridiana claridad un concepto, el de “monarquía constitucional de gobierno parlamentario”⁴⁴; es la expresión que propone que se ponga en el artículo 1.3 de la Constitución, y ello, alegó, para no mezclar la forma de Estado (monárquico) con la forma de gobierno (parlamentario)⁴⁵. Este concepto lo aceptan tanto Ollero como López Pina, aunque éste también “admite la posibilidad de que se llame Monarquía constitucional democrática. Y si se quiere expresar el término «parlamentaria», se puede añadir «con régimen de Gobierno parlamentario, o expresión parecida”⁴⁶.

Estas controversias en torno a la monarquía y sus conceptos y funciones no pasó desapercibida a la prensa, que la reflejó inmediatamente, destacando Soledad Gallego Díaz que las cuestiones que planteaban más dificultad eran “la unidad de España y la forma de Gobierno, un debate difícil”. En cuanto a la monarquía destaca que “Las enmiendas presentadas por distintos grupos parlamentarios al anteproyecto de Constitución resultan especialmente delicadas en lo que se refiere a temas como la forma de Estado y la forma de Gobierno”; al igual que delicada era la cuestión de las denominaciones de la monarquía:

“Connotaciones dignas de mención tienen también las adjetivaciones que unos y otros grupos proponen para la Monarquía –«constitucional», «parlamentaria», etcétera–, dado que la aprobación de una u otra puede servir para apoyar la posterior orientación política general en uno u otro sentido.”

⁴³ Luis Sánchez Agesta, enmienda nº 319, *ibidem*, p. 140; DSS, 18 de agosto, p. 1594. Camilo José Cela, enmienda nº 128, *ibidem*, p. 55. Julián Marías, enmienda nº 227, *ibidem* pp. 100-101; Manuel Iglesias Corral, *ibidem*, p. 1594

⁴⁴ Concepto que yo misma definí en tantas ocasiones y que encuentro tal cual en el debate constituyente

⁴⁵ DSCS, Belén Landáburu, 18 de agosto, p. 1595. Sobre las 27 mujeres que participaron en el proceso constituyente puede verse: *El País Semanal*, 2 de diciembre de 2012, Lola Huete Machado, “Pioneras de la democracia”: https://elpais.com/politica/2012/11/30/actualidad/1354280608_998521.html consultado el 21/3/2019

⁴⁶ DSCS, nº 39, Carlos Ollero, 18 de agosto, pp. 1592-1593. En su muerte, el diario ABC del 3 de diciembre de 1993, recogió algunos análisis de su figura que lo presentaban como “figura decisiva en el proceso constituyente”: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1993/12/03/055.html>

Que, si bien entonces y quizás hoy se puedan considerar problemáticas sólo para expertos, escondían lo fundamental del diseño del sistema: “Con matices que a una parte del público lector pudiera parecer no muy importantes... se intenta substanciar, en realidad, difíciles temas de fondo”⁴⁷.

d) El rey y la monarquía a los ojos de los constituyentes

La UCD, a través de Herrero de Miñón, consideró a la monarquía “el motor del cambio”, “el motor que ha permitido la pacífica instauración de la democracia, y es hoy, en nuestra peripecia actual, el más poderoso estrato protector de la misma”, adoptando la expresión que había ideado Areilza dos años antes, en abril de 1976, para indicar que la monarquía era el camino más corto y seguro a la democracia (Powell, 1991: 148 y ss.), en la pretensión de que a su alrededor se pusieran de acuerdo los principales dirigentes políticos del país para establecer las líneas maestras del cambio político. Idea que se fue ampliando de modo que el joven diario *El País*, con una redacción joven y “progre”, incluso de izquierdas, por la dificultad que supuso reunir en una aventura incierta a periodistas consagrados, apoyó sin condiciones al joven rey, lo que sirvió para cementar la unión de la democracia y la institución monárquica (Sueiro, 2007: 362, 364)⁴⁸.

El PC a través de Santiago Carrillo, dijo que el rey “ha desempeñado el papel de bisagra entre el aparato del Estado... y las profundas aspiraciones democráticas de la sociedad civil”, que de otro modo “hubieran chocado”; recordó la accidentalidad histórica de su partido ante las formas de gobierno, con la excepción de los años veinte porque “la Monarquía conculcó la Constitución”, recordando que “los comunistas, que no habíamos hecho nunca de la forma política el objetivo esencial de nuestra lucha... llegamos a la conclusión que ... no quedaba más opción que reemplazarla por la República”; para volver más tarde, en los años de la dictadura franquista, cuando el objetivo fue “la política de reconciliación nacional”, a obviar la forma de gobierno para luchar por la democracia. Es lo mismo que sostiene en sus memorias cuando relata su famosa entrevista de “cerca de seis horas” con Suárez en el chalet de Armero la tarde-noche del domingo 27 de febrero de 1977; en ellas dice que ante la indicación de Suárez de que el rey estaba “dispuesto a ir a una democracia sin discriminaciones”, Carrillo le insistió “en que desde 1942 habíamos

⁴⁷ Soledad Gallego Díaz en *El País* el 4 de febrero de 1978

⁴⁸ DSCC, n° 103, Herrero Rodríguez de Miñón, 4 de julio, p. 3787. Una visión general de la monarquía en los debates de prensa desde 1962 en Muñoz Soro, 2007: 329-349)

dicho que la alternativa no era monarquía o república, sino dictadura o democracia”, cumpliendo así la exigencia para ser legalizado de reconocer la bandera nacional, la monarquía, la unidad nacional y renunciar a la violencia (Carrillo, 2007:714; Pinilla, 2017: 250-253)⁴⁹.

Y en línea con esto, añadió Carrillo en el debate que “en el proceso de cambio, hemos ido viendo que el Jefe del Estado ha sabido hacerse eco de las aspiraciones democráticas y ha asumido la concepción de una Monarquía democrática y parlamentaria”. Su pragmática posición le hizo recordar que “la realidad no corresponde siempre al ideal imaginado” y que si alguien decidiera luchar por la república “no obtendríamos la República pero perderíamos la democracia”. Afirmó, finalmente, que “mientras la Monarquía respete la Constitución y la soberanía popular, nosotros respetaremos la Monarquía”. El mismo Carrillo reconoció que se había conseguido el consenso “en torno al problema de la forma de Gobierno” (Barrera dijo que Carrillo había dado su confianza a D. Juan Carlos ante la Comisión⁵⁰), felicitándose de la misma posición del Grupo Socialista, “colocado en una situación semejante a la nuestra”, lo que ratificó Peces-Barba. Era el 4 de julio y dijo Carrillo que

“en realidad nunca se vio que un pueblo rechace la monarquía cuando ésta ha contribuido a establecer las libertades políticas democráticas y cuando su rechazo significa poner en peligro dichas libertades... para nosotros lo decisivo es la democracia... en ese terreno contribuiremos en todo momento a facilitar la contiendas entre partidos y grupos sociales y al servicio de la voluntad popular expresada en las urnas, debemos respetar todos”⁵¹.

Respecto al PSOE⁵², a mediados de abril de 1976, Manuel Fraga Iribarne, entonces ministro de la gobernación, consultando únicamente con el rey, permitió la celebración del XXX congreso de UGT, y el 30 se reunió por primera vez con Felipe González en un chalet propiedad de Miguel Boyer; y es que Fraga era al único al que los socialistas, que no habían querido reunirse con Suárez, consideraban poder. Un mes después, a finales de mayo, González reconocía que la monarquía no tendría por qué ser incompatible con la democracia. En

⁴⁹ Pinilla lo cuenta con documentación original del archivo personal inédito de José Mario Armero, que fue el enlace entre Suárez y Carrillo durante toda la negociación para legalizar el PCE; hay incluso notas en servilletas de cafeterías, una en la que se anota la entrevista *in extremis* el 14 de abril de 1977 entre Armero y Suárez Ballesteros, donde se recogen las citadas exigencias de Suárez a Carrillo para tranquilizar a los militares.

⁵⁰ DSCC, nº 64, Barrera Costa, 11 de mayo, p. 2209

⁵¹ DSCC, Santiago Carrillo, nº 59, 5 de mayo, p. 2038, y nº 103, 4 de julio, p. 3785 (pp. 3781-3785).

⁵² Los proyectos de la oposición ante el fin de la dictadura de modo sintético: JULIÁ, 2018; 250-253.

el Pacto entre monárquicos y socialistas de San Juan de Luz en agosto de 1948, se había acordado la restauración de la monarquía y las libertades, comenzando el rastro de los posibles acuerdos en ese sentido, a pesar de la historia pasada y de las interrupciones futuras dados los vaivenes de D. Juan, al menos hasta que Enrique Tierno Galván tomó con decisión ese camino mientras la monarquía buscaba un partido laborista. El problema es que había dos monarquías, y en primera instancia la izquierda miró a D. Juan (Fuentes, 2016; Tusell, 1977, Hernando, 2006: 233-240).

Para los nacionalistas vascos, en boca de Xavier Arzalluz Antia, el sentido que tenía la monarquía era la “renovación del pacto con la Corona”, y su “valor especial y específico” era el de “constituir... el punto de confluencia y el lazo de unión de pueblos libres”, puesto que, como recuerda en su discurso, el lema de su partido era “Dios y Fueros”, y aunque hoy es un partido aconfesional, los fueros como poder político, los mantienen: “porque fuero, Señorías, para nosotros no es un almacén de leyes caducas, de leyes periclitadas, sino que es un nivel de poder político, una disponibilidad propia, que en ningún momento pugnó con la unidad de la 'Corona”. No se olvidó reconocer Arzalluz que

“la Corona ha contraído méritos considerables en el proceso de democratización emprendido, en el paso del régimen autocrático a otro democrático; pero, para nosotros, el valor especial y específico de la Corona en este momento es el constituir, precisamente, el punto de confluencia y el lazo de unión de pueblos libres que se autolimitan su soberanía, cediendo aquella parte que consideran necesaria para potenciarse a sí mismos en la unión y solidaridad de los demás”⁵³.

Igualmente, para el diputado de Esquerra Republicana de Cataluña, Heribert Barrera,

“históricamente, la unión de las diferentes naciones peninsulares se realizó, sobre todo a través de la Institución monárquica, por el juego de los matrimonios, desde doña Petronila de Aragón con el Conde de Barcelona Ramón Berenguer IV hasta el matrimonio de los Reyes Católicos. La referencia, pues, al papel que ha jugado la Institución monárquica es absolutamente objetiva y, por tanto, neutra, sin carga ideológica de ninguna clase, y creo que tendría la gran virtud de que podríamos aceptarla todos, aquí y fuera de aquí. Además de decir que el Rey simboliza la unión de los pueblos, mi enmienda dice también que simboliza la solidaridad entre ellos.”⁵⁴

⁵³ DSC, nº 59, Arzalluz Antia, 5 de mayo, p. 2065.

⁵⁴ DSC, nº 108, Barrera Costa, 12 de julio, p. 4156.

Se materializó finalmente en España el último estadio evolutivo de la Monarquía Constitucional en la que encaja la forma de gobierno democrática, que pasa a ser la fundamental. Algunos restos del pasado en su organización, como la preferencia del varón, pasaron, al decir de Barrera Costa, *por mor* del consenso. En el voto de este artículo destaca el alto número de abstenciones, 123, frente a los 132 votos favorables. La abstención se produjo por lo que significa de discriminación por razón de sexo y partió del grupo socialista y de la parte masculina del grupo comunista. Los 15 votos en contra llegaron de las diputadas del partido comunista, entre otros grupos, anticipando ya un proyecto de reforma que se estaba gestando –y que se anunció el día de la votación–⁵⁵.

Bibliografía

- ANGOSTO VÉLEZ, Pedro L. (2007). “El Socialismo español y las formas de gobierno (1879-1975)”, en Ángeles LARIO, *Monarquía y República en la España Contemporánea*, Madrid: Biblioteca Nueva, 295-315.
- BAGEHOT, William (1873). *The English Constitution* (London: Chapman & Hall, 1867, 2nd corrected ed., Boston).
- BARANGER, Denis (1999). *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*. Préface de Stéphane Rials, Paris: P.U.F.
- CONSTANT, Benjamin de (1836). *Cours de Politique constitutionnelle*, Nouvelle Edition, 2.v. Paris.
- CONSTANT, Benjamin de (1815). *Principes de Politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris: Hocquet.
- CARRERAS, Francesc de (2016). “Un demócrata cercado por Franco y liberado por la Constitución”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.) (2016). *Rey de la democracia*, Madrid: Galaxia Gutenberg.
- CASANOVA, J. A. (1965). “La idea de Constitución en Karl Loewenstein” (online).
- CARRILLO, Santiago (2017). *Memorias*. (edición revisada y aumentada). Barcelona: Planeta.
- DEBRAY, Laurence (2014). *Juan Carlos de España, la biografía más actual del Rey*, Madrid: Alianza Editorial.
- DUHAMEL, O., y MÉNY, Y. (dirs.) (1992). *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris: P.U.F.
- ESTEBAN, Jorge de, LÓPEZ GUERRA, Luis (1979). *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un periodo constituyente)*, Madrid: Universidad Complutense.

⁵⁵ Se votó el 12 de julio. Por el grupo comunista explica el voto la Sra. Calvet Puig que recuerda que “la Constitución... no cierra puertas a futuras leyes que mejoren la situación de la misma”. Por el grupo socialista habló de esa discriminación Enrique Múgica Herzog.

- FLÓREZ RUIZ, José Fernando (2009). “Rudimentos del régimen parlamentario: ¿Una opción para Colombia?”, *Derecho del Estado*, 22.
- FUENTES, Juan Francisco (2016). *Con el rey y contra el rey. Los socialistas y la monarquía: de la Restauración canovista a la abdicación de Juan Carlos I (1879-2014)*, Madrid: La Esfera de los Libros.
- FUENTES, Juan Francisco (2017). “Juan Carlos de Borbón, Adolfo Suárez y Felipe González. El papel de una generación”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.) (2016). *Rey de la democracia*, Madrid: Galaxia Gutenberg.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.) (2016). *Rey de la democracia*, Madrid: Galaxia Gutenberg.
- GARCÍA ESCUDERO, J.M. y GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. (1978). *La Constitución día a día: los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- HERNANDO, Juan Carlos (2006). “Buscando el compromiso: la negociación del Pacto de San Juan de Luz”, *Espacio, Tiempo y Forma*, V, 18; 225-244.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel (1983). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid: Tecnos.
- JULIÁ, Santos (2019). *Demasiados retrocesos. España 1898-2018*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- JULIÁ, Santos (2016). “Y la monarquía encontró, por fin, a la democracia”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.) (2016). *Rey de la democracia*, Madrid: Galaxia Gutenberg.
- LARIO, Ángeles (2017). “Monarchy and Republic in Contemporary Portugal: From Revolution to the Rise of Executive Power”, *Portuguese Studies*, vol. 33, 2, 159–184.
- LARIO, Ángeles (2017). “El lugar del rey. La configuración del lugar del rey a partir de la Constitución de 1837”, *Alcores*, 21, 21-50.
- LARIO, Ángeles (2009). “Estado y Nación en el monarquismo español”, *Alcores*, 8, 159-195.
- LARIO, Ángeles (2003). “El modelo liberal español”. *Revista de Estudios Políticos*, 122, 179-200.
- LARIO, Ángeles (1999). “Monarquía Constitucional y gobierno parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, 106, 277-288.
- LARIO, Ángeles (1998). “La corona en el estado liberal. Monarquía y constitución en la España del siglo XIX”. *Historia Contemporánea*, 17, 139-157.
- LARIO, Ángeles (1997). *El rey, piloto sin brújula*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- MALEFAKIS, Eduardo (1998). “Las primeras elecciones democráticas en la Europa Meridional”, en Charles POWELL (ed.) (1991). *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- MONTERO, José Ramón (1998). “Las elecciones fundacionales y sus consecuencias”, en Charles Powell (ed.) (1991). *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Madrid: Congreso de los Diputados.

- MOVELLÁN HARO, Jesús (2017). “Ni Caudillo ni Rey: República. El republicanismo español como proyecto alternativo a la reforma política de la Transición (1975-1977)”, *Alcores*, 21, 187-205.
- MUÑOZ SORO, Javier. “Hacia la transición. Monarquía y República en los debates de la prensa (1962-1975)”, en Ángeles LARIO (ed.), *Monarquía y República en la España Contemporánea*, Madrid: Biblioteca Nueva, 329-349.
- PINILLA, Alfonso (2017). *La legalización del PCE. La historia no contada*, Madrid: Alianza Editorial.
- POWELL, Charles (1991). *El piloto del cambio. El Rey, la monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona: Planeta.
- SCHMITT, Carl (1990). *Sobre el parlamentarismo*, (ed. or. 1923), Madrid: Tecnos.
- SUEIRO, Susana (2007). “La contribución de la prensa al consenso monárquico. El diario El País y la Monarquía”, en Ángeles LARIO (ed.), *Monarquía y República en la España Contemporánea*, Madrid: Biblioteca Nueva, 349-375.
- TUSELL, Xavier (1977). *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona: Planeta.
- TUSELL, Javier, LARIO, Ángeles, PORTERO, Florentino (eds.) (2003). *La Corona en la historia de España*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- VARELA SUANZES, Joaquín (2002). “Principios de Política y otros escritos de Constant”, *Historia Constitucional* (revista electrónica), 3, <http://hc.rediris.es/03/index.html>
- VARELA SUANZES, Joaquín (1991). “La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo)”: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 121-138.
- VEGA GARCÍA, Pedro de (1998). “Prólogo” en Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Madrid: Tecnos.