

La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978: necesidades de reforma

M^a Isabel Álvarez Vélez

Prof. Propia Ordinaria de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (ICADE). Universidad Pontificia Comillas

E-mail: mba@der.upcomillas.es

Recibido 23 de octubre de 2014

Aceptado 27 de octubre de 2014

RESUMEN: La reciente, y en mi opinión sorpresiva, abdicación del rey Juan Carlos I en junio de 2014 con la subsiguiente proclamación del nuevo rey Felipe IV han puesto recientemente a la Monarquía constitucional en el punto de mira del debate. Con estos hechos entraba en vigor la sucesión y las disposiciones que al respecto contiene la *Constitución* española de 1978, preceptos inéditos hasta la fecha. Todo el proceso exige que se realice un análisis sobre los pasos que se han seguido y sobre la necesidad de que se realice un desarrollo normativo del Título II de la *Constitución*. Es sobre este asunto al que se dedica este artículo, no sin antes empezar recordando que durante los debates constituyentes, esto es hace cerca ya de cuarenta años, no se cuestionó que la forma política del Estado español iba a ser la monárquica, pacto al que se llegó desde el mismo Anteproyecto constitucional.

PALABRAS CLAVE: monarquía parlamentaria, sucesión del Rey, abdicación, referéndum.

1. La forma política del Estado español en los debates de la elaboración de la Constitución de 1978

Durante los debates constituyentes las fuerzas políticas de tradición republicana centraron sus esfuerzos en el establecimiento de un Estado social y democrático de Derecho, y en la distribución territorial del poder, asuntos pendientes que habían enfrentado tradicionalmente a los españoles, a la vez que aceptaban que la Monarquía podía ser una

forma política válida para el desarrollo de dichos principios, como se había demostrado en otros estados europeos.

A partir de ese acuerdo se procedió a incluir en la *Constitución* una regulación precisa de las funciones del Rey, con el fin de establecer una «Monarquía parlamentaria racionalizada». Así lo señaló Luis Sánchez Agesta, al comentar el Anteproyecto de *Constitución*, aunque entendiéndolo que era excesiva esta racionalización «... pues quita

a este régimen una de sus grandes virtudes, la flexibilidad en la relación y el juego de poderes...»¹. Es cierto que en el momento de redactarse la *Constitución*, los constituyentes se enfrentaron a una tarea apasionante, pero compleja, que debía satisfacer las esperanzas de unos ciudadanos expectantes e ilusionados, pero también preocupados e inquietos. Además, algunos asuntos presentaban, a priori una mayor dificultad para su regulación constitucional, temas políticos relevantes congelados durante el período franquista, que en el pasado habían enfrentado, reiteradamente a los españoles. En este contexto los debates constituyentes tanto sobre el apartado tercero del art. 1 de la *Constitución*, cuyo tenor es «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria», como sobre los preceptos del Título II relativos a la regulación de la Corona no supusieron grandes desacuerdos.

En el primero de los casos, esto es, sobre la redacción definitiva que debería tener el apartado tercero del art. 1 de la *Constitución* se presentaron en el Congreso de los Diputados únicamente cinco enmiendas de modificación y tres

de supresión del apartado. Como decimos muy pocas, teniendo en cuenta que fueron más de tres mil las enmiendas que se presentaron en total. Ninguna de las enmiendas relativas al apartado tercero del art. 1 serían aceptadas por la Ponencia², pasando al Senado con la misma redacción que tenía el precepto en el Anteproyecto.

La número 36, presentada por el diputado Hipólito Gómez de las Rocas, del Partido Aragonés Regionalista, proponía que el apartado tuviera el siguiente tenor: «La forma política de España es la Monarquía Constitucional», motivando la modificación en que es más apropiado «hablar en este supuesto de España y no aludir sólo a un aspecto derivado de la *Constitución* como es el parlamentario, sino a cuantas garantías y estructuras públicas se contengan en aquella».

La segunda de las enmiendas fue la número 76, presentada por el diputado Emilio Gastón Sanz, del Partido Socialista de Aragón, que propuso como texto: «La forma política actual del Estado español es la monarquía constitucional». Justificó su propuesta, por una parte porque entendía que «el término

¹ L. SÁNCHEZ AGESTA, «Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional», en *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Centro de Estudios Políticos, Madrid 1978, 112.

² Vid. el resultado de las votaciones en el DS del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, n.º. 64, de 11 de mayo de 1978.

constitucional responde en mayor medida a la soberanía del pueblo que el término parlamentaria» y acerca de introducir el término «actual» por las «posibilidades de modificación de la *Constitución* previstas en el mismo anteproyecto». En una línea similar presentó la enmienda número 455 el diputado del Grupo Mixto Raúl Morodo Leoncio, proponiendo que el apartado se redactara de la siguiente manera: «La forma de gobierno es la monarquía constitucional» y motivando dicha modificación por entender que «el adjetivo constitucional es más completo que el de Parlamentario» y que el término «forma de gobierno» era técnicamente más preciso que el de «forma política del Estado».

La cuarta enmienda, número 691, fue suscrita por el diputado Laureano López Rodó, de Alianza Popular, y solicitaba que se suprimiera la palabra «parlamentaria», entendiendo que es «innecesario poner calificativos a la Monarquía». Finalmente, la enmienda número 736, quinta planteada, fue presentada por el diputado José Miguel Ortí Bordás, de Unión de Centro Democrático, y proponía la supresión en este apartado de la palabra «política» para que el texto rezara «la forma del Estado español es la Monarquía parlamentaria» y así no «calificar de política a la forma del Estado».

En cuanto a las enmiendas de rechazo a la Monarquía fueron presentadas por el diputado Francisco Letamendía Belzunce y por el diputado Heribert Barrera y una conjunta presentada por los diputados Juan José Rosón Pérez y José María Pardo Montero, de Unión de Centro Democrático, con un contenido claramente diferente.

Por una parte, la enmienda número 64 presentada por el diputado Francisco Letamendía Belzunce, de la coalición electoral Euskadiko Ezkerra, pretendía la supresión del apartado. Por su parte, la enmienda 241 presentada por el diputado Heribert Barrera, perteneciente a la Minoría catalana, en concreto a la formación política Esquerra Republicana de Catalunya, también planteaba la supresión del apartado tercero del art. 1, pero pretendía la modificación del apartado primero proponiendo como redacción alternativa: «El Estado español, formado por una comunidad de pueblos, se constituye en una república democrática y parlamentaria». Como justificación a esta enmienda el diputado vinculaba las ideas de democracia y república, al señalar que ésta última garantizaba «de modo definitivo y permanente, la continuidad de unas instituciones auténticamente democráticas, que no signifiquen privilegios de ninguna clase ni impliquen cesión de soberanía por parte del pueblo».

La enmienda número 587 fue presentada por los diputados Rosón Pérez y Pardo Montero, de Unión de Centro Democrático, propugnaba la supresión del apartado tercero y la modificación del primero para incorporar la referencia a la Monarquía: «España es un estado social y democrático de Derecho, cuya forma política es la Monarquía parlamentaria».

Sobre todas estas enmiendas, es interesante lo escueto del Informe de la Ponencia³:

«Después de un detenido análisis de las enmiendas que pretenden sustituir la expresión “forma política” por otras como “forma de Gobierno” o “forma de Estado”, la Ponencia entiende que la expresión “forma política” es más genérica y amplia que las propuestas y, en consecuencia, no acepta la sustitución propuesta⁴.

³ Vid. «Informe de la Ponencia», *BOE* n.º 82, de 17 de abril de 1978, 1.521-1.522.

⁴ En este mismo sentido años después señala Aragón: «En nuestra Constitución democrática la monarquía no puede concebirse como “forma de Estado” en sentido jurídico, en cuanto que no se atribuye al monarca, sino al pueblo, la soberanía. Por ello, y siempre desde el punto de vista estrictamente jurídico, hay que sostener que la forma de Estado está definida en el art. 1.1 (en relación con el art. 1.2) CE: Estado democrático. Sólo cabría, pues, considerar a la monarquía forma de estado en sentido

La Ponencia entiende que la expresión “Monarquía parlamentaria” es técnicamente más precisa que la propuesta por la enmienda del Sr. Gómez de las Rocas, la enmienda del Sr. Gastón Sanz, la enmienda del Sr. López Rodó y la enmienda del Sr. Ortí Bordás, no aceptando tampoco las enmiendas que pretenden la supresión de este apartado, del Sr. Letamendía Belzunce y la del Sr. Rosón Pérez».

También tuvo repercusión a efectos del debate el voto particular del Grupo Socialista de supresión del apartado tercero del art. 1⁵. El debate se celebró el 11 de mayo de 1978 en la Comisión Constitucional del Congreso y la postura del partido fue defendida, en un extenso discurso, por el diputado Luis Gómez Llorente, que realizó una defensa de la República como forma de gobierno y recordó el pasado histórico del PSOE. El diputado también justificó la postura por entender que las Cortes Constituyentes tenían legitimación para decidir acerca del futuro de las

no jurídico, sino político, es decir, de manera simbólica, sin las características jurídicas que la forma de Estado exige». M. ARAGÓN REYES, «Dossier. La monarquía parlamentaria en España y en otros Estados europeos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales». *Boletín de documentación* 21, septiembre-diciembre 2004, 3.

⁵ *BOC* n.º 44, de 5 de enero de 1978, 44.

instituciones. Así señaló que: «al asumir este Parlamento la expresión de la soberanía del pueblo y proceder a elaborar la nueva *Constitución* que en su día sea sometida al referendo popular, asumimos la obligación de replantear todas las Instituciones básicas de nuestro sistema político sin excepción alguna. Incluso la forma política del Estado y la figura del Jefe del Estado, porque sería de todo punto incompatible con la soberanía que por delegación del pueblo ostentan las Cortes Constituyentes que ninguna Institución se hurtara a sus facultades»⁶. Adujó en defensa de la forma republicana de Estado que «es más racional y acorde bajo el prisma de los principios democráticos»⁷, aunque señaló que «si democráticamente se establece la Monarquía, en tanto sea constitucional, nos consideraremos compatibles con ella» y que la intención de los socialistas era garantizar «el máximo consenso a una *Constitución* que ha de cerrar cuanto antes este período de la transición y abrir el camino a nuevas etapas de progreso y transformaciones económicas y sociales, a las que en nada renunciamos, y para las que sólo pretendemos ser un instru-

⁶ DS del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, n.º 64, de 11 de mayo de 1978, 2.193.

⁷ *Ibíd.*, 2.195.

mento de nuestro pueblo»⁸. Finalmente, efectuada la votación, fue rechazado al voto particular por trece votos a favor, veintidós en contra y una abstención.

En el Pleno del Congreso, el apartado se aprobó por ciento noventa y seis votos a favor, nueve en contra y ciento quince abstenciones.

En el Senado el senador Juan María Bandrés (Grupo Senadores Vascos) propuso una enmienda de supresión este apartado (enmienda número 289) y Luis María Xirinacs (Grupo Mixto) presentó la enmienda número 443, proponiendo que la forma política fuera la «República democrática y parlamentaria».

En lo referente a las enmiendas se presentaron cinco similares que pretendían que en el precepto se hiciera referencia al carácter constitucional de la Monarquía parlamentaria⁹. Finalmente el senador Carlos Ollero Gómez, de la

⁸ *Ibíd.*, 2.197.

⁹ Se trata de la enmienda número 116 presentada por el senador Manuel Iglesias Corral (Grupo Mixto), la número 128 presentada por el senador Camilo José Cela y Trulock (Grupo Mixto), la número 227 presentada por el senador Julián Marías Aguilar (Agrupación Independiente), la número 319 presentada por el senador Luis Sánchez Agesta (Grupo Independiente) y la número 422 presentada por la senadora María Belén Landáburu González (Grupo Mixto).

Agrupación Independiente, presentó la enmienda número 596. Pretendía eliminar el calificativo de parlamentario que se aplicaba a la Monarquía y sustituirlo por algún otro más acorde. El apartado fue votado en el Pleno del Senado conjuntamente con el apartado segundo, alcanzando ciento setenta y seis votos a favor, tres en contra y doce abstenciones¹⁰.

En definitiva, la monarquía parlamentaria fue aceptada como forma que iba a adoptar el nuevo Estado que surgía de la *Constitución*. Tampoco el debate del Título II dividió a los grupos políticos en las Cortes. Más de treinta y cinco años después, ni las fuerzas políticas, ni la opinión pública, pueden legítimamente expresar el temor de que la Monarquía influya para limitar las libertades ciudadanas. Incluso, durante el desasosiego que padeció del pueblo español en los años de la transición, la Monarquía se conformó como una institución conciliadora pero avanzada, que había roto con el pasado inmediato y con el constitucionalismo histórico español, excepto por lo que podríamos denominar, prudentes «silencios del Rey»¹¹.

¹⁰ DS Senado, Sesión Plenaria n.º 32, de 25 de septiembre de 1978, 2.862.

¹¹ J. BARDAVÍO, *Los silencios del Rey*, Strips Editores, Madrid 1979.

2. La necesaria reforma del orden de sucesión a la Corona y el problema de la abdicación

En el Título II se regula la Jefatura de Estado, que asegura la constitucionalización de una Monarquía sin poderes efectivos, al establecer un estatuto del Rey conforme a las exigencias del principio democrático, que conforma el núcleo esencial de la *Constitución*. Una Monarquía definida, tal como hemos visto, como parlamentaria no sólo por razones formales, sino porque esta calificación responde a la estructura orgánica que sitúan a las Cortes Generales en el centro del sistema. Una institución apartada de la política activa y de la inestabilidad de los cambios, a la que no afecta el desprestigio, o prestigio, de la clase política. Debido al principio de la irresponsabilidad, la Jefatura de Estado se aleja de los riesgos de las campañas electorales y de las urnas, y del desgaste de los Gobiernos. El Rey no asume la responsabilidad de sus actos porque no responden a su voluntad, sino a la de otros órganos, pero, como Jefe de Estado asume la «más alta representación del Estado en las relaciones internacionales». Porque el Estado permanece aunque la dinámica de la política conlleve cambios en la ideología imperante o en los propósitos de los programas de Gobierno. Todo ello con-

vierte a la Monarquía española en una de las Jefaturas del Estado monárquicas más avanzadas del mundo¹². También en lo referente a otras Constituciones Monárquicas de nuestro entorno hemos de señalar que todas incluyen regulación relativa a los elementos estructurales y a las funciones que ejerce el Jefe del Estado¹³.

Sin embargo, no es en la estructura ni en las funciones del Rey en lo que existe debate sino en la necesidad de reformar el orden de

sucesión a la Corona suprimiendo la presencia del varón sobre la mujer, como han hecho la mayor parte de las Monarquías, salvo Reino Unido y Japón. Ahora bien, como se trata de un precepto inserto en un título especialmente protegido por el procedimiento de reforma agravado, previsto en el art. 168 de la *Constitución*, su modificación es políticamente complicada. Pero este procedimiento agravado es parcialmente sorteable si se hace coincidir la primera aprobación parlamentaria de la reforma con la última sesión de una legislatura; el agravamiento entonces se reduce a la mayoría de aprobación exigida, que pasa de tres quintos a dos tercios, y la celebración obligatoria de un referéndum nacional. Estos requisitos no son insalvables en un asunto como éste, en el que existe un consenso general de la opinión pública y de las fuerzas políticas.

El 4 de marzo de 2005 el Gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros, solicitó dictamen al Consejo de Estado acerca de la necesidad de reformar el orden de sucesión a la Corona, eliminando la preferencia del varón sobre la mujer¹⁴. En

¹² Así lo ha señalado Torres Del Moral: «Comparadas, con otras constituciones monárquicas, la española, la sueca y la japonesa son las más explícitas en la regulación de la Monarquía. Las demás (casi todas del siglo XIX, con más o menos reformas) pasan sobre ella sin apenas detenerse; tal ha sido el recato con el que los constituyentes se han acercado a la Monarquía durante dos siglos. En cambio, la tres citadas la han regulado buscando conciliar la deferencia hacia el Rey (en la española la hay, incluso abundantemente) con los requerimientos de la seguridad jurídica de un Estado social y democrático de Derecho»: A. TORRES DEL MORAL, «Veinticinco años de Monarquía parlamentaria», en M. I. ÁLVAREZ VÉLEZ (coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Documentos de Trabajo 50, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, Madrid 2004, 135.

¹³ Para un estudio comparativo de las funciones del Monarca en estos países se puede consultar T. FREIXES SANJUAN, «La Jefatura del Estado Monárquica». *Revista de Estudios Políticos* 73, julio-septiembre 1991, 83-117.

¹⁴ *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006. En cuanto al iter seguido, la elaboración del Informe se encomendó, según establece la Ley, a la Comisión de Estudios. Una Comisión que había sido constituida

su informe el Consejo de Estado señala la viabilidad de la reforma, pero realizándola con la necesidad de salvar el derecho adquirido del entonces Príncipe de Asturias. Así señala el informe: «es su posición jurídica en la sucesión al trono la que se trata de salvaguardar en la reforma constitucional en ciernes, de modo que la eliminación de la preferencia del varón no le haga decaer de su condición de Príncipe heredero, por obvias razones de continuidad personal e institucional»¹⁵. En cualquier caso, dado

que en la actualidad el Rey sólo tiene hijas el precepto no es de urgente modificación.

Finalmente, también creo que sería necesario que se aclarase el sentido del apartado quinto del art. 57 cuyo tenor es «las abdicaciones y renunciaciones, o cualquier duda de hecho o de derecho se resolverán por una Ley Orgánica», Ley que exige mayoría absoluta del Congreso, «en una votación final sobre el conjunto del proyecto», según establece el art. 81.2 CE.

Evidentemente la abdicación es, en términos jurídicos, un acto personalísimo del Rey, de carácter unilateral, pero además es un acto político esencial de clara trascendencia constitucional. La duda en este punto es si las abdicaciones exige una Ley orgánica general o ante cada abdicación es necesario elaborar una Ley orgánica que por tanto sería de carácter singular. En mi opinión creo que lo primero sería más acertado, aunque de momento se ha optado por la segunda posibilidad. Esto ha supuesto que durante unos días ha existido incertidumbre acerca del status del

el 10 de febrero de 2005, quedando integrada –a propuesta del Presidente, aprobada por el Pleno– por los Consejeros Permanentes don Landelino Lavilla Alsina y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, los Consejeros Natos don Carlos Carnicer Díez y don Joaquín de Fuentes Bardají y los Consejeros Electivos don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Pedro Cruz Villalón, junto al Presidente y el Secretario General. Posteriormente, con fecha de 27 de junio de 2008, el Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un informe sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general que han sido objeto de debate político y doctrinal, analizando en particular tanto su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad para el conjunto del sistema. Así se elaboró el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* de 24 de febrero de 2009, pero finalmente no se realizó modificación en el texto constitucional.

¹⁵ *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, 33. Además

aconsejaba el Consejo de Estado que se modificaran todos aquellos preceptos constitucionales que fueran necesarios para que «la Constitución acogiera también el género femenino en sus referencias al Rey y al Príncipe, haciéndolas extensivas, en su caso, a la Reina o a la Princesa», *ibíd.*, 36.

rey Juan Carlos y así lo ha señalado algún autor: «Es razonable que se dicte ahora una ley singular y no general, pero esto plantea problemas, porque no se regula algo que es fundamental como es el estatuto del Rey emérito, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones del Rey que ha abdicado y, sobre todo, el régimen de su responsabilidad»¹⁶.

En este sentido, parece que hubiera sido momento adecuado para proceder al desarrollo de este precepto constitucional como sucede en otros países de nuestro entorno. Por ejemplo, en los Países Bajos el procedimiento de abdicación es claro y está previsto. Por el contrario en Bélgica la abdicación es excepcional, al igual que en España hasta ahora. La *Constitución* belga da por hecho que el Rey sólo deja su trono por muerte o por imposibilidad de reinar, en cuyo caso la regencia será designada por las Cámaras en sesión conjunta (arts. 90 a 93 de la *Constitución* Belga).

Así, creo que «se ha perdido una ocasión de regular con una ley general estas cuestiones y otras relativas a la Corona y que ahora ha obligado a enviar a las Cortes una ley orgánica para el debate de un

¹⁶ F. REY, «El Rey y la ley», *El País* de 4 de junio de 2014.

acto personalísimo, que con la ley general podría haberse evitado»¹⁷.

En nuestro caso, el rey Juan Carlos anunció su abdicación el 2 de junio de 2014 y esta fue efectiva el 19 de junio, con la publicación en el BOE de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el rey don Juan Carlos I de Borbón, aprobada por las Cortes Generales.

En la tramitación de esta Ley Orgánica se presentaron en el Congreso de los Diputados siete enmiendas todas ellas tendentes que incluir la celebración de un referéndum sobre forma política del Estado español e incluso sobre la posibilidad de autodeterminación de determinadas partes del territorio¹⁸. En cualquier caso las enmiendas fueron rechazadas y el proyecto fue aprobado en el Pleno del Congreso por doscientos noventa y nueve votos a favor, diecinueve en contra y veintitrés abstenciones. Remitido el texto al Senado la tramitación fue muy rápida. Se firmaron tres propuestas de veto, que no prosperaron y se rechaza-

¹⁷ J. M. SERRANO, «La abdicación y sus derivadas jurídicas», *El Mundo* de 4 de junio de 2014.

¹⁸ Vid al respecto, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, X Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, n.º 98-2 de 11 de junio de 2014.

ron las dos únicas enmiendas que se presentaron¹⁹. El resultado de la votación del Proyecto en el Pleno fue de doscientos treinta y tres votos a favor, cinco en contra y veinte abstenciones.

3. A modo de breve conclusión

La previsión de la reforma del texto constitucional es una cláusula que desde los orígenes del constitucionalismo no ha dejado de configurar una parte básica de los textos constitucionales. La revisión o reforma puede ser analizada desde una óptica jurídica o desde una política. Ambos aspectos no siempre van unidos. Esto es, la posibilidad jurídica de revisar un texto constitucional es una previsión que no debe ser utilizada cuando las condiciones políticas no son las adecuadas. Sin embargo, la complejidad del proceso para la reforma «agravada» consiste en la exigencia del art. 168, que afectaría a las modificaciones

del Título II, que conlleva la disolución de las Cortes Generales, tras la aprobación del proyecto de reforma por una mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras. Tras las elecciones legislativas, y una vez constituidas las nuevas Cámaras, éstas han de estudiar el texto propuesto, y aprobarlo, como es lógico, por igual mayoría. Se ordena, además, en este precepto, referéndum para la ratificación por el cuerpo electoral del texto de reforma constitucional aprobado por las Cámaras.

Creo que nuestra *Constitución*, toda *Constitución*, ha de ser una norma sensible a los cambios políticos y sociales. Constituciones de nuestro entorno así lo han hecho, como por ejemplo la *Constitución* alemana que ha sufrido más de cuarenta reformas desde su aprobación en 1949; otras, como la italiana por el contrario ha sufrido pocas modificaciones en plazo similar. Grave es equivocarse en realizar reformas precipitadas, pero más grave aún es no realizar las necesarias. Este es quizá un asunto pendiente de nuestro sistema constitucional, asunto que las generaciones futuras habrán de abordar. ■

¹⁹ Vid al respecto, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, X Legislatura*, n.º 367 de 17 de junio de 2014.