



## ■ Conferencias

# Monarquía y Constitución

Gregorio Peces-Barba

*(Rector de la Universidad Carlos III)*

Con su venia, señor Presidente.

Quiero agradecer al Profesor Íñigo Cavero, somos antiguos amigos y yo tengo por él una estima profunda desde hace muchos años, y esa estima, además, se ha confirmado por la forma en que en los últimos años de su vida él, presidiendo el Consejo de Estado, ha tratado a mi padre, que era Consejero permanente.

Y también mi satisfacción por estar aquí en este ciclo de conferencias con el señor Rodríguez Arribas como pareja de este bloque de conferencias. Y en esta Universidad, yo que soy Rector de una Universidad pública, en los momentos en que la Constitución se aprobó fui gran defensor de la existencia de las Universidades privadas, que luego, en cuanto al desarrollo de la realización práctica de ellas, he sido pues más prudente en cuanto a mis valoraciones positivas. Sin embargo, en cuanto a esta Universidad tengo una opinión muy positiva, hasta el punto de que tenemos uno de los acuerdos. Creo que quizá el primero de los acuerdos que esta Universidad hizo con una Universidad pública fue con la Universidad Carlos III. Todas estas razones, y el tema, también, pues me hacen encontrarme muy a gusto aquí entre ustedes. Voy a intentar que la conferencia sea un momento grato, donde les pueda comunicar, ahora les diré en qué sentido, mis opiniones, y evitaré, siendo demasiado largo, que un momento grato se pueda convertir en una crueldad, sobre todo para ustedes. Y siempre, para protegerme de mis propios excesos, me gusta recordar una anécdota parlamentaria que siempre cuento: siendo Presidente un gran liberal en los años sesenta o setenta del pasado siglo, porque entonces los Presidentes se renovaban anualmente, D. Nicolás María Rivero, en un debate sobre el problema del reconocimiento de la Internacional, que era un tema muy de aquellos tiempos, el reconocimiento de la Internacional Obrera, pidió la palabra un Diputado con fama de pesado y arrancó en su intervención, que, como les digo, era sobre el tema del reconocimiento de la Internacional, desde los orígenes del mundo y de la vida, de las etapas geológicas, con-

tinuó con la formación de los continentes, la aparición de los animales, el antroipoide que se yergue, y cuando llevaba ya media hora hablando sin entrar en el tema, el presidente le interrumpió y le dijo: «Perdone, señor Diputado, pero voy a pedir un paraguas para cuando su señoría llegue al Diluvio Universal.» Y la verdad es que lo cuento para evitar que paraguas simbólicos me recuerden a mí que puedo estar en una situación de pesadez similar a la de aquel señor Diputado.

Ya entrando en el tema de la conferencia, yo voy a intentar hacer dos partes en mi intervención. Una primera más histórica, narrando la situación y los problemas que se plantearon en la Constitución, y una segunda parte más teórica. Ya saben ustedes que los filósofos del Derecho quizá seamos de los más osados para meternos en terreno ajeno, quizá con la excepción de los Profesores de Derecho Eclesiástico del Estado, que también se meten por todos los terrenos, pero quizá con esa excepción, los más osados de todos somos los filósofos del Derecho. Y con esa condición me voy a permitir hacer algunas reflexiones teóricas más propias de un constitucionalista.

La Constitución de 1978, yo lo he dicho muchas veces, recoge un afán de superación del espíritu de la Guerra Civil. Unos y otros, las personas aperturistas procedentes del franquismo y las personas de la oposición democrática, tomamos conciencia, teníamos conciencia de la necesidad de superar la situación que nos llevó a la Guerra Civil.

Me parece que unos y otros conocíamos, y yo confieso que lo conocía, aquel mensaje que el 18 de julio de 1938 había lanzado desde el Ayuntamiento de Barcelona el Presidente de la República, D. Manuel Azaña, cuando recordaba que si alguna vez de nuevo a los españoles se les ponía la sangre iracunda debían recordar el mensaje de los muertos, que desde las estrellas les enviaban el mensaje de la patria eterna con las palabras: paz, piedad y perdón. Pero bien, yo creo que esta idea de perdón y de consenso era el espíritu con el que se elaboró la Constitución de 1978 y, naturalmente, teníamos que abordar los problemas que habían hecho imposible que ese consenso constitucional hubiera podido fructificar o consolidarse en ocasiones anteriores. Si ustedes observan los procesos constitucionales españoles anteriores, desde el de 1812 al de 1931, a la Constitución republicana del 10 de diciembre de 1931, no hay ni una sola Constitución que tenga continuidad con la anterior. Siempre la Constitución siguiente es moderada si la anterior ha sido progresista, y viceversa, conservadora, progresista, moderada, progresista, moderada..., porque las Constituciones se hacían de medio país contra el otro medio país, y eso, en última instancia, con una inestabilidad política absoluta, condujo a la horrible situación de la Guerra Civil. Éramos muy conscientes y analizamos

los problemas centrales que habían impedido la convivencia. En esos problemas centrales, tres principalmente: uno de ellos era el de la forma de Estado, los otros dos eran el religioso y el regional, a los que no me voy a referir, naturalmente, porque no es el objeto hoy, pero les diré que también se hizo un gran esfuerzo de consenso. Y, además, el tema de la forma de Estado estaba en la práctica agravado, al menos teóricamente, por el hecho de que el Rey de España, D. Juan Carlos de Borbón, era Rey heredero a título de Rey del anterior Jefe de Estado y, por consiguiente, salvo la prerrogativa extraordinaria de producción legislativa, había heredado todas las prerrogativas que tenía el anterior Jefe de Estado. Eso, por un lado, y, por otro, la dificultad venía de que los partidos de izquierdas, es decir, una parte del sector de la oposición democrática, no los democristianos, no los liberales, no un sector de socialdemócratas, pero sí fundamentalmente el Partido Socialista y el Partido Comunista, tenían un planteamiento ideológico republicano. Un planteamiento ideológico republicano que se agravaba por el hecho de que el Jefe del Estado era un Rey que procedía del régimen anterior. Esas eran dificultades serias que hicieron muchas veces dudar del éxito de la operación. Tengo que decir que, sin embargo, el resultado, el Título II de la Constitución, es, a mi juicio, un título ejemplar, probablemente poco innovador en las formas, pero innovador en el fondo, en relación con la Constitución de 1876. Y los sujetos que hicieron posible el que se llegara a ese acuerdo fueron precisamente, por supuesto, todos los grupos políticos, estoy hablando de la Unión del Centro Democrático y de los nacionalistas catalanes, pero especialmente de las actitudes abiertas, por un lado, de la Corona y, por otra parte, de los partidos de izquierdas. El pacto en relación con la forma de Estado, pacto que no fue planteado como un acuerdo explícito, sino que fue vinculado a una serie de acciones unilaterales de unos y de otros, pero muy empastadas o coordinadas de hecho, consistió en la renuncia desde distintos planteamientos a la defensa de un régimen republicano por el Partido Comunista y por el Partido Socialista, y, por otro lado, en la renuncia por parte del Jefe de Estado a toda prerrogativa heredada del régimen anterior. El Partido Comunista fue el más claro y el más directo en esa materia, y yo creo que tenemos que hacer un reconocimiento de aquel Partido Comunista que encabezaba Santiago Carrillo. Ya desde el primer acto, como ustedes saben, una vez que se produjo la legalización, después de un esfuerzo enorme que hizo el Gobierno del Presidente Suárez y en dificultades importantes desde el primer momento, el Partido Comunista renunció a la bandera republicana y colocó en sus reuniones la bandera bicolor propia del régimen monárquico. Ese esfuerzo continuó después y el Partido Comunista no planteó sobre ese tema ningún problema, aunque sí lo plan-

teó el Partido Socialista. Éste no tenía tan fácil la renuncia, porque, primero, era un partido menos disciplinado, un partido más democrático, en el sentido de que los problemas se debatían en el interior, y había una fuerte tensión entre los sectores del exilio, por un lado, que eran claramente republicanos, que tenían el recuerdo de la Monarquía de D. Alfonso XIII y que, por consiguiente, estaban alineados claramente con la República, y los más jóvenes, sobre todo de las Juventudes Socialistas, que tenían una posición bastante radical en esa materia. En el centro estaban los dirigentes de entonces del Partido Socialista: su Secretario General, Felipe González; su Vicesecretario General, Alfonso Guerra, y todo el resto de los dirigentes, entre los cuales yo tenía el honor de contarme entonces, que teníamos una posición muchísimo más matizada. Probablemente, para alguno de nosotros el comportamiento del Partido Socialista hubiera sido parecido al del Comunista, siempre con garantías de que por parte de la Monarquía se iban a aceptar unos requisitos mínimos para un sistema democrático. Pero esas dificultades hicieron que planteásemos un voto particular republicano que se mantuvo a lo largo de todo el debate de la ponencia constitucional. Recuerdo que prácticamente todas las semanas había una pregunta parecida a la de la madrastra de Blancanieves: «¿Quién es más guapa?», pero no en ese sentido, sino preguntando cuándo y cómo se va a retirar ese voto particular, y a mí me tocaba dar todos los días las explicaciones a los restantes ponentes, que no comprendían muy bien la actitud del Partido Socialista. Yo se lo expliqué y les dije que, aunque no era mi tesis (mi tesis personal era que una vez concluida la ponencia constitucional no se mantuviera en el debate de comisión el voto particular republicano), en la Comisión Ejecutiva decidieron, y creo que fue una decisión luego positiva para la propia institución, que tenía que producirse un debate público sobre nuestro voto particular. Y una vez que la Comisión de Asuntos Constitucionales lo rechazase, nosotros lo retiraríamos (por cierto, creo que es un día en que debemos hacer un recuerdo a la persona que lo presidió, D. Emilio Attard, que ha muerto en las últimas horas y que fue un Presidente extraordinario y un hombre que con una gran inteligencia y con un gran sentido del humor condujo todos aquellos debates). Nosotros queríamos que el asunto se votase porque nos parecía que, aunque luego la Institución iba a ser votada en el referéndum, eso iba a producir un fortalecimiento de la legitimidad que nos parecía importante, que era la legitimidad racional, el consenso. Se produjo esa situación, se perdió después de una defensa que Íñigo Cavero recordará que hizo Luis Gómez Llorente de aquel voto particular, y desde ese momento puedo afirmar que no ha habido un grupo más leal a la Institución monárquica como Jefatura del Estado que el Partido Socialista. En ese momento ya se perfilaron las

dimensiones del acuerdo, una vez que se retiró el voto particular. Y éstas eran fundamentalmente, por un lado, la renuncia a la República, que ya se había producido y, por otro lado, la aceptación de un sistema o de una figura de la Corona que identificábamos con la Monarquía parlamentaria, una Monarquía carente de prerrogativas. En la Constitución de 1978, el Rey no es ni Poder Ejecutivo, ni Poder Legislativo, no Poder Judicial. Es, como dice, el órgano supremo que representa la unidad y la permanencia del Estado. Es un órgano fundamentalmente representativo, carece de *potestas*, pero tiene una gran autoridad moral. En definitiva, la configuración es la que tiene la Monarquía británica por el uso, aunque existan prerrogativas jurídicas no utilizadas desde hace muchas decenas de años, pero no desde la costumbre, sino a través de una norma como es el Título II de la Constitución. Es verdad que entonces hubo algunos sectores que, yo creo que sin entender demasiado la importancia de lo que estaba sucediendo, insistían, desde una perspectiva teóricamente monárquica, en que el Jefe del Estado tuviera algunas prerrogativas. Y fundamentalmente me refiero a dos intentos: por un lado, el de mantener un Consejo Real que patrocinó e impulsó D. Laureano López Rodó y, por otro lado, el mantenimiento, de distinta forma que como estaba en la Ley para la Reforma Política, de la institución de los Senadores Reales. También hubo algunos intentos en relación con el derecho de veto y con otras actividades por parte de la Corona que a todos los ponentes nos parecieron altamente inconvenientes en defensa y en beneficio de la Institución. Hay dos únicos campos en los que, de acuerdo con la Constitución, el Rey tiene un ámbito de libertad que no está sujeto a las decisiones de los poderes del Estado: el ámbito de la organización de su casa, de la casa civil y de la casa militar, y el momento en el que, tras unas elecciones, se produce una situación donde cabrían distintas fórmulas posibles de Gobierno. En los supuestos de mayorías absolutas el Rey carece de libertad, tiene que llamar al candidato del partido que haya obtenido la mayoría absoluta. Teóricamente, en el caso de que las mayorías no sean absolutas y puedan existir varias posibilidades de Gobierno, después de las consultas el Rey podría, no hay nada en la Constitución que se lo impida, no llamar al partido más votado, sino llamar a otro partido pensando que tiene más posibilidades para formar Gobierno.

De todas formas, yo recuerdo que en una ocasión hablando de este tema con Su Majestad me preguntó mi opinión y me dijo: «¿Tú qué harías en esos casos?» Era yo todavía Presidente del Congreso, o sea, que no estaban ni previstas las situaciones posteriores, le dije: «Yo, Señor, llamaría, en todo caso, primero al partido más votado.» Creo que, incluso en ese ámbito, hay que hacer un uso donde de ninguna manera el Rey realice ninguna

actuación que se separa de lo que los ciudadanos consideran adecuado. Con motivo de alguna otra circunstancia concreta, en relación con la reforma del Código Penal para la despenalización de determinadas formas de aborto, también comentando con el Rey el tema, cuando había sucedido el problema de Bélgica, donde el Rey de los belgas se había negado a refrendar una ley de ese tipo, D. Juan Carlos preguntó: «¿Puedo yo hacer eso?» «No, no lo puede hacer, Señor, sería un golpe de Estado si el Rey hiciera eso. No lo puede hacer.» En este propio seminario ha habido algunas otras opiniones distintas. Creo que es un error pensar que el Rey pueda hacer eso; es más, creo que sería muy malo para la Institución el que el Rey pudiera intervenir. Y se lo expliqué de manera muy gráfica: «Mire, Señor, si el Rey pudiera hacer eso, y en este o en cualquier otro caso se niega al refrendo, tendría a un grupo de gente que le aplaudiría, pero habría otro grupo de gente que se lo reprocharía seriamente. Y cada vez que hubiera un proyecto de ley discutible, con una fractura de la opinión pública, habría un sector que le pediría que no lo refrende y otro sector que lo refrende.» De eso a que haya manifestaciones en el recinto del Palacio de la Zarzuela hay muy poca distancia. Tal como se configuró, y muy bien configurada, la Institución de la Monarquía española tiene unas enormes ventajas. Y ahora, casi para terminar para no alargarme demasiado, voy a pasar a la segunda, a las reflexiones sobre el valor de la Monarquía parlamentaria.

En su origen, como saben ustedes, la Constitución fue una norma que tenía en los sistemas monárquicos la función de limitar el Poder del Rey, y, por ejemplo, la Constitución de 1876 es una Constitución con prerrogativa compartida entre el Gobierno emanado del Parlamento y la Corona. Sin embargo, desde el punto de vista democrático, desde el punto de vista del Estado parlamentario representativo, que era el legítimo, el que venía de lo que se reclamaba desde los monarcómanos en adelante: que la única legitimidad posible era la legitimidad derivada del consenso y derivada del contrato social, la Monarquía era todavía vista con desconfianza porque se introducía o, mejor dicho, no se retiraba suficientemente de cuestiones que deberían corresponder a la soberanía popular. Por eso era lógico, en aquellas circunstancias, que los demócratas puros prefiriesen el régimen republicano al monárquico. Pero fíjense que en Europa las Monarquías han caído no por el problema teórico, sino por errores propios de apoyo a dictaduras. Es el caso de la Monarquía de Alfonso XIII o el caso de la Monarquía en Italia, o en Grecia, por ejemplo. En esas circunstancias era explicable esa situación de desconfianza y la preferencia, desde un punto de vista democrático, de la República en relación con la Monarquía, porque todavía su legitimidad era una legitimidad histórica y no una legitimidad

racional. En un sistema parlamentario como el de la Constitución española de 1978, en el que el Rey carece de prerrogativa, no es ni legislativo, ni ejecutivo, ni judicial, aunque las formas de la Constitución dicen, por ejemplo, que la justicia se administra en nombre del Rey o que el Rey nombra a los Magistrados del Tribunal Constitucional o a los Vocales del Consejo General del Poder Judicial o al Presidente del Gobierno; son expresiones de una pura formalidad, pero donde la decisión está predeterminada por otros órganos, que son los que realmente ejercen y manifiestan su voluntad. Ahora, en este momento, con este planteamiento, ¿podemos decir que la Corona como Institución en una democracia tiene una situación de inferioridad respecto al otro gran sistema político que es la República? Yo pienso que no se puede decir; a mi juicio, porque los sistemas republicanos, sobre todo en aquellos países en los cuales el Jefe del Estado es elegido por sufragio universal, caso de Francia o caso de Portugal, la legitimidad del Jefe del Estado se puede contraponer, o al menos se comparte, con la legitimidad de los parlamentarios elegidos igualmente por sufragio universal. Ya no es la Monarquía como en el siglo XIX, donde hay una prerrogativa compartida, sino que la prerrogativa compartida está entre el Presidente de la República y el Parlamento en ese tipo de sistemas. Como saben ustedes, la cohabitación en Francia o las tensiones, no actualmente, pero sí cuando en Portugal había un Presidente socialista y un Gobierno socialdemócrata, las tensiones a veces derivaban de ese hecho de la legitimidad racional derivada del sufragio de ambas instituciones. Mientras que el Jefe del Estado en una Monarquía parlamentaria no es poder del Estado y, por consiguiente, no comparte prerrogativa con el Parlamento. Eso es una gran ventaja para el Parlamento y también para la Institución monárquica, que queda fuera de toda sospecha. Se puede afirmar, y ha sido un reproche que se ha hecho muchas veces, yo creo que con poco fundamento, a la Monarquía que carece de una legitimidad democrática. Con la Corona en España no es cierto. Si fuera un Poder del Estado, en un sistema democrático puro el Rey tendría que pasar periódicamente por un refrendo de su posición para que tuviera una legitimidad racional. La legitimidad histórica existe, pero la legitimidad racional le viene por la Constitución. Es la Constitución, aprobada en referéndum, la que le da la legitimidad, no la histórica, sino la racional, y ésa, como no es un Poder del Estado, ni él ni sus sucesores tienen que refrendarla en ningún momento en elecciones periódicas. Es suficiente la legitimidad de origen producida por el referéndum. La legitimidad de ejercicio se establece por su acatamiento a la Constitución.

Dos últimas observaciones: la primera, en relación con la institucionalización o la creación de estatutos jurídicos en relación con el Príncipe de

Asturias o con cualquiera de las demás personas de la Familia Real. Personalmente soy muy contrario al establecimiento de normas jurídicas, y creo que en un sistema en el que el Rey es joven y el Príncipe de Asturias es mayor de edad, es mucho más adecuado que los usos constitucionales se establezcan. Ya el 23 de febrero se estableció un uso constitucional, y es que cuando los órganos que tienen prerrogativa se ven privados, por la fuerza, de la posibilidad de ejercerla, el Rey en ese momento recupera personalmente la prerrogativa y la puede ejercer en sustitución de quienes la tienen. Es un uso constitucional que ya existe y, por ejemplo, la representación del Príncipe de Asturias en determinadas actuaciones institucionales tiene que irse haciendo por vía de usos constitucionales que son más prudentes que encerrar toda la riqueza y toda la pluralidad de una posibilidad de ese tipo en una norma jurídica escrita que siempre es mucho más estrecha.

Finalmente, yo llamaría la atención sobre los herederos de los que quieren de nuevo darle al Rey prerrogativa o buscar una esquinita de un artículo para decir que el Rey puede hacer esto o puede hacer lo otro. Creo que eso es un error, si el Rey carece de prerrogativa no es bueno que ese tema se plantee de nuevo. Carece de todo apoyo constitucional. Me parece que la fortaleza de la Corona está en la institucionalización tal como en este momento existe derivada de la Constitución de 1978. Creo que con ese planteamiento, y con la prudencia del Rey y con la formación del Príncipe, la Constitución da unas grandes posibilidades de continuidad y de estabilidad a la Institución monárquica en España. Probablemente por ese motivo y por otros deberíamos poder decir, como Montesquieu, que por fin España es un pueblo dichoso, porque tiene una historia aburrida.

Nada más y muchas gracias.