

DE LA MONARQUÍA VIGILADA A LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA FROM SUPERVISED MONARCHY TO PARLIAMENTARY MONARCHY

Antonio Torres del Moral

*Catedrático de Derecho constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia*

«Los principios contenidos en la presente promulgación, síntesis de los que inspiran las leyes fundamentales refrendadas por la nación en 6 de julio de 1947, son, en su propia naturaleza, permanentes e inalterables» (Ley de Principios del Movimiento Nacional, art. 1)

«España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino» (Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, art. 1)

«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político» (Constitución Española de 1978, art. 1.1)

RESUMEN

Este artículo versa sobre la situación política española tras la Guerra Civil de 1936-1939 y sobre la conducta de tres de sus actores principales de cara a un futuro que tardó en llegar: don Juan de Borbón, hijo de Alfonso XIII, que reclamaba su derecho a la Corona; el dictador Franco Bahamonde, que prefirió para la corona al hijo del «aspirante»; y Juan Carlos I de Borbón, que inició y consiguió —contando con el beneplácito de las democracias occidentales, con la participación de las formaciones políticas democráticas internas y con una oportuna oposición débil de las formaciones políticas autoritarias en declive— que España se dotara de un Estado de Derecho con una Constitución correcta y progresista. En este proceso se escribieron algunas páginas jurídica y políticamente discutibles, y se incurrió en un grave error al regular la regencia en el título II.

PALABRAS CLAVE

Monarquía parlamentaria, sucesión a la Corona, Ley para la reforma política, transición política, régimen de Francisco Franco.

ABSTRACT

This article deals with the Spanish political situation following the Civil War of 1936-1939 and the attitude of three of its main actors towards a future that took a long time to arrive: don Juan de Borbón, son of Alfonso XIII, who claimed his right to the Crown; the dictator Franco Bahamonde, who preferred the son of the «aspirant»; and Juan Carlos I de Borbón, who initiated and achieved —with the approval of the Western democracies, with the participation of the internal democratic political organizations as well as with a weak opposition of the declining authoritarian political organizations—, that Spain acquired a State of Law, with a proper and progressist Constitution. Some legally and politically debatable pages were written in this process, and a major mistake was made in regulating the regency in Title II.

KEYWORDS

Parliamentary monarchy, succession to the Crown, political reform Act, political transition, Francisco Franco's regime.

DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2024.088>

DE LA MONARQUÍA VIGILADA A LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Antonio Torres del Moral

Catedrático de Derecho constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Sumario: 1. La monarquía ocupada de Franco Bahamonde. 2. La supuesta intangibilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento. 3. Desarrollo político. 4. Ley para la reforma política. 5. Legalización de los partidos políticos. 6. Transición de la dictadura a la democracia. Los discursos del rey. Constitución española. 8. Legitimidad constitucional-democrática. 9. Dinastía y legitimidad: orden sucesorio. 10. Regulación constitucional de la regencia (artículo 59 CE). Notas. Bibliografía.

1. LA MONARQUÍA OCUPADA DE FRANCO BAHAMONDE

No se sabe a ciencia cierta el alcance que el dictador quiso dar a los adjetivos dedicados a definir la forma política del Estado y a la monarquía que habría de presidir, cuya fecha de instauración añadía una incógnita más a la nebulosa jurídica que caracterizó la ejecutoria del personaje. Como era de esperar, don Juan de Borbón se manifestó repetidamente muy contrariado ante lo que interpretaba como inexplicables retrasos en su acceso al trono español. No sabía que habrían de pasar muchos años y que, finalmente, el nombrado no sería él.

En efecto, desde la aprobación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) pasaron doce años para que el dictador se dignara confirmar la opción monárquica en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento (1958), principios que eran legalmente calificados como permanentes e inalterables «por su propia naturaleza». Pasaron otros nueve años antes de que se completara la redacción de las Leyes Fundamentales del Reino (tal era su nombre oficial: España era un reino sin rey) mediante la Ley Orgánica del Estado (1967), que tampoco terminó de despejar la incógnita porque regulaba la jefatura del Estado silenciando al rey y la corona. Franco Bahamonde seguía alimentando la ambigüedad.

A principios de 1969, muy próxima ya, según algunas fuentes, la designación de D. Juan Carlos como sucesor «a título de Rey», el conde de Barcelona escribió una carta a su hijo en unos términos que reflejaban el temor a verse desplazado de la sucesión:

«Sería imperdonable que, en este momento, conscientes de nuestra responsabilidad y deber, tú y yo no hubiéramos llegado, de común acuerdo, a un concepto de lo que en esa coyuntura es mejor para España»¹.

Poco después, don Juan recibía una carta de Franco Bahamonde en la que, precisamente, este le daba cuenta de su decisión. De ella extraigo las siguientes líneas, tomadas de la biografía escrita por su fiel Luis María Ansón (Ansón, ¹⁰1974):

«Mi querido Infante²: [...] en cumplimiento de la Ley de Sucesión tomo la decisión de proponer a las Cortes mi sucesor en la Jefatura del Estado, en favor de vuestro hijo D. Juan Carlos, quiero [...] expresaros mis sentimientos por la desilusión que pueda causaros y mi confianza de que sabréis aceptarlo con la grandeza de ánimo heredada de vuestro augusto padre D. Alfonso XIII [...] la grandeza de la monarquía está precisamente en ser un camino de sacrificio de las personas reales [...] Yo desearía comprendierais que no se trata de una restauración, sino de la instauración de la monarquía como coronación del proceso político del Régimen [...] la presencia y preparación del Príncipe D. Juan Carlos durante 20 años y sus muchas virtudes le hacen apto para esta designación. Confío en que esta decisión no altere los lazos familiares de vuestro hogar [...] Le saludo con todo afecto y consideración. Francisco Franco.

“¡Qué cabrón!” —exclama (Don Juan)».

Finalmente, Franco designó a Juan Carlos de Borbón sucesor a título de rey. La votación pública celebrada las Cortes arrojó diecinueve votos negativos y algunas abstenciones procedentes de las filas falangistas y sindicalistas. Nada diferente a lo esperado.

No amainaron, sin embargo, las especulaciones, sobre todo cuando la nieta del dictador contrajo matrimonio con don Alfonso de Borbón, que no ocultaba su «disposición para servir a España» y cumplía los requisitos establecidos en la ley de sucesión. El propio Franco tuvo la debilidad de decir que Don Alfonso era una segunda posibilidad por si la solución de Juan Carlos no resultaba o presentaba alguna debilidad. Pero ya, al menos, terminó la apuesta pro-regencia y la opinión pública española se afianzó en la certeza de una solución monárquica cuando se cumplieran las «previsiones sucesorias» (léase, la muerte de Franco Bahamonde).

En cambio, otro sector del régimen (Carrero Blanco, López Rodó) se preparaba para el momento de la sucesión y llevaba algunos años apoyando la denominada «Operación Príncipe», como única fórmula prudente de cara al futuro. Aun así, el dictador tardó otros ocho años en dejar paso a Juan Carlos de Borbón para que reinara en un país escéptico. Desde la designación de don Juan Carlos como sucesor hasta su acceso al trono pasaron de nuevo más de cinco años, durante los cuales no debió de ser cómoda su posición bajo la mirada de Franco y del franquismo, del conde de Barcelona, su padre, y de la sociedad española, dividida respecto de la confianza política e incluso intelectual que le merecía el designado.

Las manifestaciones políticas de don Juan Carlos con ocasión de su designación como sucesor a título de rey rezuman gratitud y dependencia de Franco. Véase, a título ilustrativo, la que realizó en su domicilio del Palacio de la Zarzuela cuando aceptó el nombramiento:

«Formado en la España surgida el 18 de julio, he conocido paso a paso las importantes realizaciones que se han conseguido bajo el mandato magistral del Generalísimo [...] mi aceptación incluye mi promesa firme, que formulo ante Vuestras Excelencias, para el día, que deseo tarde mucho tiempo, en que tenga que desempeñar las altas misiones para las que se me designa [...] velando por que los Principios de nuestro Movimiento y Leyes Fundamentales del Reino sean observados [...]»³.

«España, en estos últimos años, ha recorrido un importantísimo camino bajo la dirección de Vuestra Excelencia [...] El haber encontrado el camino auténtico y el marcar la clara dirección de nuestro porvenir son la obra de un hombre excepcional que España ha tenido la inmensa fortuna de que haya sido, y siga siendo por muchos años, el rector de nuestra política»⁴.

Durante los más de cinco años que transcurrieron desde este nombramiento hasta la sucesión efectiva, no fueron escasas las ocasiones en las que el todavía príncipe Juan Carlos hubo de pronunciarse sobre la realidad política española y su inserción en ella. He aquí algunas muestras:

«Habéis jurado servir a España; yo también; habéis jurado fidelidad a los Principios del Movimiento y a las Leyes Fundamentales; yo también; habéis jurado lealtad a Franco y a lo que Franco significa; yo también [...]»

Clausura del Consejo General de la Guardia de Franco (1970)

«He jurado lealtad a los Principios Fundamentales del Movimiento, ideales por los que murieron vuestros compañeros en la Cruzada. Sobre estos ideales tenemos que basar el desarrollo del país, buscando sin desmayo la grandeza de España»

«A los Alféreces Provisionales», Palacio de la Zarzuela (1970)

«España es hoy un país joven... que busca con anhelo el camino de su futuro... bajo la dirección del Generalísimo Franco, que está transformando su estructura social para afianzar mejor nuestro futuro».

Palabras Pronunciadas En La Cena Ofrecida Por El Presidente Nixon
(Washington, 1971).

«Al despedirme de vosotros quero expresar una vez más mi lealtad y mi adhesión a nuestro Generalísimo, que tan brillantemente mandó la Academia General en momentos difíciles [...]».

En la terminación de los ejercicios técnicos desarrollados por las Academias Militares
(Formigal, 1972).

2. LA SUPUESTA INTANGIBILIDAD DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO

Los Principios Fundamentales del Movimiento del régimen franquista, considerados como la quintaesencia del régimen de Franco Bahamonde, decían de sí mismos que eran permanentes e inalterables «por su propia naturaleza». ¿Qué valor jurídico había que dar a tal afirmación? Aparentemente, estos principios suponían un problema jurídico-consti-

tucional insalvable porque habían sido aprobados, sancionados y promulgados con dicho carácter de permanentes, amén de inalterables, y todo ello «por su propia naturaleza».

Sin embargo, en algunos círculos posibilistas se rebajaba el tono argumentando que era diferente declarar irreformable la forma de gobierno, el sistema político o la estructura federal de un Estado que hacerlo de unos principios que abarcaban materias dispares y poco jurídicas como la concepción metafísica de España. Se pretendía, así, persuadir políticamente de la inexcusable conveniencia, incluso necesidad, del cambio político. Mi toma de posición es diferente, como veremos de inmediato.

De entrada, conviene aclarar algunos conceptos vertidos sobre la ley fundamental de 1958, que la ortodoxia oficial colocaba siempre a la cabeza de las leyes fundamentales, porque era considerada como la que mejor identificaba la ideología profesada por el régimen franquista. Precisemos:

- i) No eran principios fundamentales del Estado, sino del Movimiento, único partido político admitido sin llamarlo así. Pero, al ser único, el partido se solapaba con el Estado, de manera que podían confundirse entre sí. Y, si esto no sucedía, se debía a que el partido no era un partido, sino una compleja y sumisa correa de transmisión de la mudadiza ideología franquista.
- ii) Al ser denominados *principios* y estar formulados como normas jurídicas, incluso de nivel máximo en el ordenamiento jurídico español, podríamos pensar que su denominación más correcta era la de principios jurídicos o jurídico-políticos.
- iii) O bien, dado que estaban formulados en una norma jurídica, podría entenderse que estábamos ante la positivación de ciertos principios generales del Derecho.

Aquí, sin embargo, se rompe la cadena silogística porque los principios generales del Derecho son una de las fuentes del nivel normativo menos relevantes del ordenamiento español y son de aplicación subsidiaria, mientras que los principios sobre los que estamos hablando tenían el nivel más alto, dado que estaban formulados en una norma de la máxima jerarquía jurídica —eran, además eternos— y decían de sí mismos que constituían la «comunidad de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada», aclaración ciertamente confusa.

Pero, confusos o no, todos los españoles que tenían relación con la Administración estaban (estábamos) obligados a firmar nuestra disposición a jurarlos si se nos indicaba hacerlo. Conviene, por consiguiente, que nos acerquemos a ellos y que, en su caso, hagamos alguna precisión.

Principio I. «España es una unidad de destino en lo universal. El servicio a la unidad, grandeza y libertad de la Patria es deber sagrado y tarea colectiva de todos los españoles».

Solo incluye fraseología engolada típica del franquismo. No es fácil saber qué es una «unidad de destino en lo universal» ni la naturaleza y alcance jurídicos de un «deber sagrado», que, por lo demás, mezcla la religión con la política.

Contenido normativo: mínimo, si alguno.

Principio II. «La Nación española considera un timbre de honor el acatamiento de la Ley de Dios según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional [...]».

Precisemos:

- i) Vuelve a mezclarse la religión con la política y, de nuevo, se hace con notable desacierto, pues, ante todo, la nación no es sujeto de fe.
- ii) Una norma jurídica civil no es el lugar idóneo para dirimir cuestiones como la jerarquía teológica y la veracidad de las religiones. La afirmación de la unicidad verdadera de la doctrina católica apostólica y romana es más propia de un concilio que de una norma política.

Contenido normativo: cero. Incluso cabe apreciar en este principio una probable derivación negativa, pues parece dar cobijo a la discriminación jurídica de los españoles por razones religiosas.

Principio III. «España [...] aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones».

Precisemos: Aspirar no es una actividad de contenido jurídico; no obliga a nada ni a nadie, pero, por eso mismo, puede amparar cualquier política.

Contenido normativo: cero.

Principio IV. «La unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible. La integridad de la Patria y su independencia son exigencias supremas de la comunidad nacional. Los Ejércitos de España, garantía de su seguridad y expresión de las virtudes heroicas de nuestro pueblo, deberán poseer la fortaleza necesaria para el mejor servicio de la Patria».

Pese a la hojarasca de la redacción, este principio tiene contenido normativo prescindiendo de las dos últimas líneas, en las que se vuelve a las frases declamatorias.

Principio V. «La comunidad nacional se funda en el hombre [...] y en la familia [...] La Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles».

En medio de la fraseología propia del régimen, podemos seleccionar algún contenido jurídico.

Principio VI. «Las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional».

Lamentablemente, otras entidades de interés general (*v.gr.*, las escuelas de enseñanza general básica) no merecieron ser acogidas por la ley al mismo nivel que los sindicatos. La selección de esas entidades naturales para fines generales era incompleta, arbitraria y de muy escaso resultado, si alguno.

Crecieron verdaderos sindicatos a espaldas de la ley, que eran los que negociaban con los empresarios. Por el contrario, este principio forzaba a millones de trabajadores a sindicarse ilegalmente y a negociar fuera de la ley sus condiciones de trabajo, mientras se conservaba una estructura pseudosindical inútil y costosa. Era lo más parecido a un fraude «permanente e inalterable».

Contenido jurídico: nulo por fraudulento.

Principio VII. «El pueblo español [...] constituye el Estado Nacional. Su forma política es, dentro de los Principios inmutables del Movimiento Nacional [...] y de [...] la Ley de Sucesión y demás Leyes Fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa».

Los españoles éramos forzados a someternos a un régimen político con difícil parangón en el mundo y democráticamente insostenible.

Contenido jurídico: cero.

Principio VIII. [...] La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica [...].

Contenido jurídico: claramente lo tiene, pero es negativo por discriminatorio. En una fase que pronunció después de la transición, López Rodó opinó que en este principio anidaba un margen de apertura a políticas diferentes, «de ahí su peligro», añadió (Alameda, 1995).

Principio IX. «Todos los españoles tienen derecho a una justicia independiente [...] El ideal cristiano [...] inspirará la política y las leyes».

Contenido jurídico: cero. Remito al comentario sobre el Principio II sobre la mezcla de la religión en la política, lo cual significaba con demasiada frecuencia la injerencia de la política en la religión: Franco entraba bajo palio en las iglesias y algunos clérigos eran procuradores en las Cortes españolas nombrados directamente por la jerarquía del Movimiento.

Principio X. «Se reconoce el derecho al trabajo [...] y a la propiedad privada [...]».

Contenido jurídico: claro y, por excepción, no negativo.

Principio XI. «Las relaciones entre los elementos [de la empresa] deben basarse en la justicia y en la recíproca lealtad [...]».

Contenido jurídico: el cincuenta por ciento; la lealtad no tiene significado jurídico, sino ético, salvo que se haga la precisión correspondiente, que aquí no consta.

Principio XII. «El Estado procurará [...] perfeccionar la salud física y moral de los españoles [...] y asegurarles la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío [...] fomentar la prospección y explotación de las riquezas mineras, intensificar el proceso de industrialización [...]».

Contenido jurídico: cero. Procurar no es regular, ni prohibir, ni ordenar, sino la expresión de una actitud cuya verificación o falseamiento siempre será discutible.

La Ley continúa: «En su virtud dispongo⁵:

Artículo 1º: «Los principios contenidos en la presente promulgación [...] son, en su propia naturaleza, permanentes e inalterables».

Artículo 2º: «Todos los órganos y autoridades vendrán obligados a su más estricta observancia [...]».

Artículo 3º: «Serán nulas las leyes y disposiciones [...] que vulneren o menoscaben los Principios [...]».

Contenido normativo:

- i) Del artículo primero: cero. Ningún poder humano puede garantizar la perpetua permanencia e inalterabilidad de nada, incluidas las disposiciones normativas.
- ii) Sí lo tienen los artículos 2º y 3º, pero en dimensiones temporales humanas.

De hecho, estos principios fueron extinguidos, junto al resto de leyes fundamentales del régimen franquista, con la máxima facilidad: un simple soplo del nuevo poder y sin citarlos siquiera. Como se suele leer en los relatos clásicos, «fuéronse y no hubo nada».

Trascurrido medio siglo, cabe preguntarse si todo aquello fue real o no porque desprenden de un fuerte olor a rancio que gravitó sobre los españoles durante casi cuarenta años. El régimen que los formuló murió al mismo tiempo que su Caudillo y sin resistencia alguna; por el contrario, muchos de sus servidores buscaron posicionarse en la nueva situación.

El Derecho no puede ser contradictorio y negarse a sí mismo: no puede impedir al legislador que incorpore al ordenamiento jurídico la norma que ha aprobado y tampoco que elimine de él un precepto de acuerdo con el procedimiento jurídicamente establecido por el propio ordenamiento. Si, pese a todo, el nudo poder se impone, el producto positivo o negativo así obtenido o rechazado *no es Derecho, no tiene sustancia jurídica; es simplemente un acto de fuerza*.

En fin, Derecho y eternidad son conceptos inconciliables. No está fuera de razón que España deje de existir alguna vez, lo mismo que no existió en cierto y dilatado tiempo. Luego no necesita que el poder público incluya en su ordenamiento jurídico ninguna norma que proclame su eternidad; y, si la incluye, no es una norma jurídica.

No puede decirse del ordenamiento jurídico que «no sabe no contesta»; tiene que saber y tiene que contestar. Consiguientemente, si en el ordenamiento hay un precepto que niega toda solución jurídica de un asunto o problema social, no es una norma jurídica, sino de otra índole: o bien un engaño, o bien un acto de fuerza, e incluso un exceso totalitario.

Así pues, al igual que no todo texto promulgado con apariencia jurídica es realmente jurídico, una cláusula de intangibilidad de uno o varios preceptos jurídicos es una declaración política; no es una norma, *sino solo su apariencia externa*. Es un acto de fuerza realizado por quien, en una circunstancia concreta, tiene el poder suficiente para imponerlo al pueblo que lo soporta.

Esta es mi posición sobre el problema de los límites explícitos de la reforma constitucional que tanto preocupó al príncipe Juan Carlos.

Sobre los supuestos límites implícitos, apenas añadiré la misma carencia de valor jurídico, incrementada por la incertidumbre que aporta la necesidad de determinar cuáles son, dónde se encuentran y mediante qué operaciones lógicas han sido alumbrados, extremos sobre los que puede haber casi tantas opiniones y perplejidades como opinantes decidan decir algo.

Se atribuye a Ansel Adams la siguiente reflexión: «No hay nada peor que la imagen nítida de un concepto confuso». Trasladando esta prudente idea al asunto que aquí nos interesa, la pretensión de que el propio ordenamiento niegue la razón de su existencia, que es la solución de los problemas jurídicos, es contradictoria con la idea básica de Derecho. La prohibición de pensar no es ni puede ser una norma jurídica porque al Derecho no le es dable regular el ámbito del mero pensamiento no exteriorizado; si tal pretensión aparece formulada en un cuerpo legal, no por eso se convierte en precepto jurídico; únicamente ocupa espacio en el diario oficial, aunque se utilice para sancionar a la persona no integrada en el sistema o resistente a él. Esto mismo ocurre no pocas veces con la *letra* de las constituciones y, desde luego, con pseudopreceptos como los que se han comentado en el presente epígrafe.

En la tesis que impugno late una idea positivista que llamaríamos primaria o ingenua, si no fuera porque quienes la sostenían nunca dieron muestras de tamaña ingenuidad. Más bien es una posición negligente asumir como incontestable que, si el legislador adjetiva unas normas como permanentes e inalterables, ya lo son por esa sola razón, y que, cuando el legislador las cambia, es señal de que han dejado de serlo. Demasiado fácil, demasiado falso.

En resumen, como cabía esperar, la tesis de la modificabilidad de todas las leyes fundamentales del franquismo fue recibida por los protagonistas políticos españoles de tres modos:

- i) Los ya muy escasos celosos defensores del sistema franquista se opusieron a aceptar todo tipo de debilidades.
- ii) El por entonces minoritario pero creciente sector aperturista del propio régimen franquista se alineó con el posibilismo.
- iii) La izquierda antifranquista, todavía ilegal, apostaba por un cambio radical que ni siquiera abordaba el problema planteado porque sostenía que era una simple creación ficticia.

3. DESARROLLO POLÍTICO

Unos años antes de la muerte de Franco Bahamonde, comenzaron a ser utilizados en España dos conceptos acuñados por la ciencia política anglosajona: «desarrollo político» y «modernización», que algunos expertos emparejan y otros diferencian. El origen del estudio de estos temas fue la aparición de nuevos Estados que demandaban participación en algunas instituciones.

Se tradujeron al castellano algunas obras dedicadas a aquellos conceptos, lo que generó cierto movimiento en el universo pensante español, en el que cada cual se hacía con esas ideas novedosas, que eran ciertamente oportunas para España en una fase de despegue cultural y económico. Entre otras obras destacables encuadradas en este ámbito temático cabe citar, por ejemplo, *Modernización y desarrollo político* (Pasquino, 1974); *Cultura cívica* (Almond y Verba, 1970) y *El advenimiento de la sociedad postindustrial* (Bell, 1976).

Siempre atento a estos movimientos culturales, Fraga publicó *El desarrollo político* (Fraga, 1971), así como *Legitimidad y representación* (Fraga, 1973). Ciertamente, ninguna de estas dos obras son estudios sistemáticos sobre el desarrollo político, pero lo abordan en algunos capítulos. García Pelayo publicó, entre otras obras, *Burocracia y tecnocracia* (García Pelayo, 1974). En fin, la *Revista de la Universidad de Madrid* (así llamada entonces, sin la palabra Complutense), dedicó monográficamente el número 1314 a dicha materia, con aportaciones de, entre otros, Ch. W. Anderson, S. N. Eisenstadt y, de nuevo, Fraga Iribarne.

Mención aparte merece la inclusión en el número citado de un texto de Carlos Ollero, catedrático de teoría del Estado de la Universidad de Madrid, miembro del Consejo Privado de don Juan de Borbón y, más adelante, senador de nombramiento regio. El artículo, titulado «Desarrollo Político y Constitución española» (Ollero, 1982), también se publicó en la obra colectiva *La España de los años 70* (Fraga, Velarde y Del Campo, 1974) y en el *Boletín Informativo de Ciencia Política de la Universidad de Madrid*⁶, y fue, asimismo, expuesto en una conferencia en la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Buscando una línea atenuada o suave para el paso del régimen franquista a una democracia homologable a las democracias de nuestro entorno, el autor sostuvo la tesis de que, al no haberse establecido distinción jurídica alguna en el procedimiento de reforma entre unas leyes fundamentales y otras, la reforma de la Constitución podía hacerse de acuerdo con el procedimiento establecido, pues no había otro; y, por la misma razón, ese era el procedimiento correcto para cambiar la ley de principios fundamentales. Como así se hizo.

Este razonamiento, absolutamente carente de lógica, se inscribía en el propósito de que fuera allanándose la dificultad de reformar las leyes fundamentales, principalmente la que formulaba los principios del Movimiento. Bien es verdad que esta fórmula decidía prescindir de la lógica jurídica para avanzar algo en la superación política de los obstáculos. Y, en efecto, la fórmula era jurídicamente errónea, pero, acaso por eso (!), fue políticamente eficaz.

De ahí también que una y otra vez se insistiera —todavía se hace— en que la Transición política del franquismo a la democracia se hizo «de la ley a la ley a través de la ley», cumpliendo escrupulosamente las más estrictas condiciones jurídicas, políticas y éticas exigibles. Afirmación demasiado rotunda, como habremos de exponer más adelante. Valga como muestra el siguiente texto del propio Ollero, en el que se acogía al «tema» de moda (Ollero, 1974):

«El desarrollo político no es solo un problema constitucional; pero en la medida en que desarrollo es planificación y racionalización, el desarrollo político afecta de alguna manera a la normatividad racionalizada y planificada en que la Constitución consiste».

Obsérvese que Ollero denomina «Constitución» al conjunto de las leyes fundamentales del franquismo, lo cual es jurídica y políticamente inadmisibile. Pero el hecho de que lo escriba un catedrático de teoría del Estado de la Universidad Complutense y miembro del Consejo Privado de don Juan de Borbón debe inclinarnos, preventivamente, a interpretar que el catedrático de Madrid consideraba dichas leyes, en conjunto, como la Constitu-

ción española de aquellos momentos, aunque fuera únicamente a efectos retóricos, esto es, como condición sin la cual los juristas del régimen franquista no se avendrían a dialogar sobre desarrollo político ya que entendían que dicho régimen estaba inmejorablemente constituido.

La tesis genérica sobre el desarrollo político compartida en esta publicación puede ser resumida emparentando valores tales como desenvolvimiento, crecimiento, cambio, reforma, búsqueda de una meta; partir de la naturaleza, de lo que se desarrolla, para llegar a algo diferente; evolucionar, potenciar, perfeccionarse, llegar a ser, mejorar.

Fraga tituló su trabajo, precisamente, «Desarrollo Político» y sostuvo la tesis de que la política es, ante todo, una estrategia del desarrollo. Citando a W. N. Chambers, describió el desarrollo político como movimiento hacia un sistema político dotado de una diferenciación significativa de estructuras y funciones y capaz de resolver los problemas que se le presentan (Fraga, 1982).

El desarrollo requiere participación con organización y funcionar con un *ritmo* (a mi juicio, palabra-idea clave) y una interdependencia de todos sus elementos, pues en ese conjunto de elementos dispares todos dependen de todos. A mi entender, podríamos traducirlo como crecimiento y distribución conforme a los principios de simultaneidad, de igualdad y de eficiencia. La idea central es el tránsito de un sistema tradicional y subdesarrollado a otro racional y desarrollado. Y todo ello en diversos campos: técnico-económico, cultural y político (*Ibidem*).

Los factores (e indicadores) de modernización política son la urbanización, la industrialización, la educación, la información, la secularización y la democratización, tratados todos ellos con el tiempo y el ritmo adecuados para conseguir un Estado eficaz, esto es, con eficiencia y estabilidad institucional, con una sucesión ordenada y previsible en el poder y con capacidad innovadora frente a los nuevos problemas (*Ibidem*).

Resulta evidente que nada de esto existía en la España regida por el paralizado Movimiento franquista. Las cabezas pensantes y preparadas estaban en otro sitio, siendo así que algunos intelectuales y políticos, hasta hacía bien poco correligionarios, se desmarcaban de la disciplina y la propaganda oficiales y se alineaban en organizaciones que abogaban una sociedad más progresista. El ejemplo más elocuente fue Joaquín Ruiz-Giménez, ministro con Franco que posteriormente pasó a la oposición.

La sociedad se desarrollaba y se *modernizaba* a un ritmo que la superestructura política no sabía seguir. El Movimiento de Franco Bahamonde estaba paralizado, pero sus más destacados miembros seguían viviendo del presupuesto estatal. Aunque todavía hubo desigualdad y muertes, era el principio del fin. O eso le parecía a un observador pretendidamente imparcial. La participación del malogrado profesor García San Miguel, catedrático de filosofía del Derecho en el mentado número de la revista universitaria madrileña con un artículo titulado «Sobre el desarrollo político en España», vino a arrojar cierta dosis de realismo. El llorado compañero sostuvo que las fuerzas sociales que seguían apoyando todavía al régimen franquista eran sólidas y que la democracia, si llegaba, saldría del propio sistema «por un proceso evolutivo y no por ninguna ruptura brusca del mismo» (García

San Miguel, 1982). E insistió en su diagnóstico: «Por extraño que parezca, el tránsito a la democracia depende en gran medida de la sempiterna derecha española, la de Cánovas y la de la CEDA» (García San Miguel, 1982). Ello es así porque la oposición española tiene influencia, pero no poder: puede presionar, pero no destruir. «Puede, en resumen, contribuir al cambio, aunque no puede producirlo por sí misma» (García San Miguel, 1982). Había que llegar a un pacto y eso fue precisamente lo que sucedió.

4. LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

Muerto Franco Bahamonde, asumido el trono por Juan Carlos I y realizados los primeros nombramientos, el nuevo Gobierno, presidido por Adolfo Suárez, no acertaba a diseñar la ruta para iniciar el desarrollo político de España y abrir el país a una política nueva y acorde con los países integrantes del entonces conocido como Mercado Común, seguramente, Estados Unidos aparte, la primera meta de la nueva política exterior española. Pero no acertaba a ver ni una vía ni otra; era cuestión de procedimiento.

El presidente de las Cortes le facilitó el borrador de una norma que atendía precisamente a esa vertiente política en su cara interna, con cuyo apoyo, si era aprobada por las Cortes franquistas, podía afrontarse el notable desafío jurídico y político. Se lo facilitó de modo desprendido («esto no tiene dueño», le dijo a Suárez) (Fernández-Miranda, 1995). No faltaron los comentarios reduccionistas: al fin y al cabo, era el embrión de una ley electoral; para otros, se trataba de un documento positivo en lo que tenía de destructivo del régimen anterior, pero había que construir uno nuevo y acaso el anterior hubiera servido con ciertos retoques... Futuribles.

El texto de esta ley debía ser sometido al Consejo Nacional del Movimiento, que era la plana mayor del franquismo militante, y a las Cortes franquistas, en las que buena parte del propio Consejo tenía asiento. Este hizo varias objeciones cuya admisión no obstaba al objeto principal de la ley, pero, curiosamente, adujo como objeción de fondo que su preámbulo tenía una redacción excesivamente abierta a la participación política ciudadana y sugería que fuera retocado. Suárez, como presidente del Gobierno, en lugar de retocarlo, lo eliminó, y así, sin preámbulo, fue publicado el Proyecto de Ley que había de someterse a la aprobación de las Cortes franquistas.

Era lógicamente previsible que, si el Consejo Nacional del Movimiento no había opuesto razones de peso al proyecto de ley, tampoco lo harían las Cortes. Aun así, para superar con agilidad este trance parlamentario, su presidente (Fernández-Miranda) tuvo que realizar ciertas interpretaciones del Reglamento de las Cortes y de suprimir pasos innecesarios, de manera que este importante asunto se sustanció directamente en el Pleno. El presidente contó la ayuda de algunos *procuradores* (que era la denominación genérica de sus miembros) que tenían toda la confianza de la Cámara, entre ellos Fernando Suárez, catedrático y ex vicepresidente del Gobierno con Arias, y Miguel Primo de Rivera, sobrino del fundador de Falange y procurador en Cortes designado directamente por Franco Bahamonde. Fueron sorpresas —no las únicas— de la historia de la Transición.

No faltó, sin embargo, la nota picaresca: algunos procuradores se dejaron seducir con promesas sobre nueva etapa política e incluso con regalos de viajes, lo que dice bien poco de la firmeza de sus convicciones políticas y éticas. No se conoce que ninguno de ellos alcanzara después elevadas posiciones políticas.

Aprobada la ley, aún debía ser sometida a referendo nacional. Y en esta nueva singladura, debía salvar la oposición de los partidos políticos antifranquistas, los cuales, aunque todavía no estaban legalizados, actuaban con cierta tolerancia porque no en vano habrían de ser protagonistas de la nueva etapa de la transición en no pocos capítulos. En esta convergencia de intereses anduvo la transición a la democracia: los partidos aún eran ilegales, pero iban a ser legalizados inmediatamente después de que fuera aprobada la ley en cuestión (no deja de sorprender la ordenación de estas etapas, que respondía más a la lógica gubernamental que a la lógica aristotélica, pues con toda evidencia debería haberse procedido a la incorporación de los partidos para que los resultados de esas etapas parciales se correspondieran con las fuerzas políticas que deberían redactar la Constitución, que era el fin de la primera etapa).

En esos momentos, los partidos eran, por tanto, «prelegales», si se me admite esta calificación poco jurídica, aunque cierta y descriptiva en aquellos días. Pero, sorprendentemente, tampoco los partidos a los que se suponía más interesados en influir en cada paso que se diera (el PSOE y el PCE) mostraron su disconformidad con el calendario auspiciado por el Gobierno. Ciertamente, a ninguna parte le interesaba tensar la cuerda, de ahí que el Partido Comunista no planteara objeciones insalvables y que el Partido Socialista Obrero Español recomendara, con tibieza, la abstención en el referendo ya convocado. Finalmente, la ley fue aprobada en dicho referendo, de cuya regularidad nadie hizo además de dudar, pese a que fueron varios sus puntos jurídicos débiles. En efecto:

- i)* Como todavía no habían sido legalizados los partidos políticos, el procedimiento no estuvo sometido a un control serio: ni la campaña previa de opinión pública, ni el desarrollo de la jornada referendaria, ni el escrutinio.
- ii)* No es que hubiera fraude, sino que no se sabe si lo hubo o no, y esto es impropio de un régimen que está apostando por la democracia, o, dicho de otro modo, no es propio de una democracia en ciernes.
- iii)* Lo cierto es que ni el procedimiento ni el resultado fueron impugnados. Pero, a mi juicio, resulta evidente que hoy en día aquel referendo, si fuera impugnado, sería declarado nulo por falta de garantías democráticas.
- iv)* Al no ser impugnado⁷, quedó habilitado por tácito consenso. Prevalció, pues, la decisión de no entorpecer la marcha del proceso en esta fase previa y llegar pronto a las elecciones generales y al debate constituyente, que se preveía complejo.

5. LEGALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política tenía una gran virtualidad reformadora propiciada por ciertas dosis de ambigüedad. Su autoría ha sido reivindicada por

no pocos políticos, pero, como he indicado, su primera redacción se debe al presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda: ese texto breve que entregó al presidente del Gobierno y que fue muy útil a la hora de diseñar la reforma proyectada (Fernández-Miranda, 1995). El equipo de presidencia del Gobierno, reforzado por expertos de diversos ministerios logró, sobre todo, diseñar un sistema electoral, que todavía está vigente (Herrero de Miñón, 2017). El texto final fue presentado (1977), con un rebuscado equívoco, como *octava Ley Fundamental*, como si fuera una más del régimen franquista, cuando en realidad obedecía al propósito indisimulado de facilitar su liquidación y la instauración de un régimen democrático.

La legalización de los partidos políticos se instrumentó con su inscripción en el correspondiente registro administrativo. Era lo que se llamó coloquialmente «pasar por ventanilla». Todos lo hicieron y lo consiguieron, a excepción del Partido del Trabajo, la Organización Revolucionaria de Trabajadores y el Partido Comunista. Los dos primeros no pudieron participar en las subsiguientes elecciones constituyentes, se disolvieron poco después y algunos de sus militantes recalaron en el Partido Socialista o en el Comunista. Este, el Partido, el Comunista, fue objeto de una atención especial por el aura de izquierda revolucionaria y perdedor de la Guerra Civil que lo rodeaba. Muchos recordamos las peripecias de Santiago Carrillo, su secretario general, que entró en España disfrazado y fue detenido, como él quería, después liberado (como él daba por seguro) y posteriormente contactado por Suárez y por el todavía príncipe a través de personas de confianza e incluso con la mediación de Ceaucescu, el presidente rumano, que no era precisamente un demócrata, pero sí un antifranquista. De esas conversaciones extrajo Juan Carlos la idea de que Carrillo era negociador y, por tanto, había que intentar ganarlo para la causa porque en aquel entonces tenía una gran fuerza movilizadora. Por su parte, Carrillo se llevó una sorpresa con Juan Carlos I.

Pero, como he adelantado, el PCE no fue legalizado en un principio. Las reacciones fueron variadas, y entre ellas destacó, por su falso realismo político, la del Partido Socialista Obrero Español, que, por boca de su secretario general, Felipe González, recomendó al Partido Comunista que tuviera paciencia y esperara a la celebración de las elecciones, tras las cuales y con la fuerza alcanzada en ellas exigiría la legalización. Pero el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, no estaba dispuesto a que el partido más directamente rival le ganara esa baza. Así, pues, por sorpresa, en pleno Viernes Santo, legalizó al Partido Comunista⁸, lo cual provocó un incremento en el nerviosismo de buena parte de las Fuerzas Armadas y la primera crisis del Gobierno Suárez.

Años más tarde tuve ocasión de preguntar a Santiago Carrillo (conversación que he relatado en más de una ocasión por su importante revelación) por qué que renunció a la república y a su bandera y aceptó la monarquía, el himno nacional tradicional y la bandera roja y gualda. Me respondió: «Porque cuando yo hablé con el rey y con el presidente del Gobierno (Suárez) me di cuenta de que el cambio político iba en serio, y en tal caso el Partido Comunista no podía quedar fuera de la operación». Fue una respuesta muy expresiva del espíritu de colaboración que, estrategias aparte, existió durante la transición a la democracia. Buena parte del personal político de la dictadura votó en las franquistas Cortes

orgánicas la aprobación de la ley de reforma política y muchos procuradores —así se llamaban— se inscribieron en partidos conservadores que iban creándose precipitadamente.

El Partido Socialista había jugado, desde el primer momento, la baza republicana y suponía que Juan Carlos no tendría ninguna fuerza política cuando muriera Franco, pero Franco murió y el partido fue cambiando de opinión según se avanzaba por la vía nada rectilínea de la transición política.

6. TRANSICIÓN DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA. LOS DISCURSOS DEL REY

La nueva clase política alumbró un periodo en el que fueron incorporándose elementos democráticos hasta la aprobación final de una constitución democrática y pluralista en el seno de un Estado de Derecho con garantías de la libertad y de los derechos.

En las actuales generaciones se percibe un gran desconocimiento del proceso de instauración de la democracia en nuestro país, desconocimiento que es tanto más alarmante cuanto parece producido por un desentendimiento del pasado que no impide dogmatizar sobre el presente ni intentar asumir el monopolio de la credibilidad política de cara al futuro.

No voy a hacer una crónica dramatizada de un pasado difícil pero bienintencionado que justifique el presente. Un presente que ya no es el de una monarquía y un régimen franquistas, como algunos han seguido repitiendo de modo interesado. La clase política de la transición inventó la piedra filosofal. Solamente hizo su trabajo con un resultado que, en términos generales, resultó satisfactorio; el casi medio siglo ulterior así parece demostrarlo.

Santiago Carrillo adoptó de nuevo una posición pragmática que le llevó a recordar, en sede constituyente, que la realidad no corresponde siempre al ideal imaginado y que, si alguien decidiera luchar por la república, no se conseguiría esta y se perdería la democracia. Mientras la monarquía respete la Constitución, dijo, habrá consenso en torno a la disyuntiva monarquía-república. Y, ya con el texto constitucional en el Pleno del Congreso, Solé Tura, entonces todavía miembro del Partido Comunista, insistió en la misma tesis y se felicitó por el hecho de que el del Grupo Socialista hubiera asumido esa posición, apreciación que ratificó Peces-Barba en nombre de este.

En las filas de Alianza Popular había alguna reticencia y en el Grupo Parlamentario del Gobierno (UCD) no hubo unanimidad inicial, pero sí la hubo a la hora de votar.

Las minorías, como Esquerra Republicana de Cataluña o la izquierda abertzale vasca, se manifestaron pro-republicanos o solicitaron que se celebrara un referéndum sobre la forma de gobierno que lavara a la monarquía, si lo ganaba, de su pecado original franquista, todo ello sin dejar de reconocer la alta consideración que les merecía la persona del rey y las grandes cualidades personales que había demostrado. Eran tiempos de tan expresivos como necesarios consensos. Eran necesarios porque, a la muerte de Franco Bahamonde,

las perspectivas de instauración en España de un régimen democrático no eran halagüeñas: ni la historia ni aquel presente invitaban al optimismo. El entonces príncipe Juan Carlos tuvo incluso la oposición abierta de su padre, conde de Barcelona, que se creía con mejor derecho a ocupar el trono, una oposición que solo cejó ante los hechos consumados y con una opinión pública ya muy favorable a Juan Carlos I.

Para quienes no estamos suficientemente inmersos en la dinámica político-partidaria, inesperadamente la relación habida durante muchos años entre Juan Carlos I con el franquismo pasó de ser un impedimento y una rémora y se convirtió en un factor favorable, y esta es una de las claves de la transición política a la democracia. En efecto, dado que el rey «heredó» del dictador un poder casi omnímodo («todos los poderes del nuevo Estado»), bastó con que apoyara el cambio para que este fuera factible y, finalmente, resultara inevitable. Dicho de otro modo, el régimen dictatorial facilitó al rey las armas para que procediera a su desguace.

Ya en su discurso ante las antiguas Cortes en la ceremonia de su proclamación como rey, pudieron escucharse, junto a la inevitable fraseología franquista, algunas afirmaciones de signo aperturista: se identificó como rey de todos los españoles y dijo que actuaría como moderador; afirmó que se respetaría la diversidad de pueblos que conformaban la unidad española e igualmente habló del reconocimiento de los derechos sociales y económicos y del efectivo ejercicio de todas las libertades (Oliver, 2022). No era poco para quienes lo escuchaban.

Más explícito aún fue el discurso pronunciado unos meses más tarde ante el Congreso de Estados Unidos, en el que, con la previsible expectación y la no menos previsible satisfacción del señalado auditorio, habló de participación política de todos los ciudadanos sin discriminación alguna; de actuar bajo los principios de la democracia y respetar las alternativas de gobierno que el pueblo decidiera con libertad (Sánchez, 2006). Igualmente, afirmó que era el rey de todos los españoles, que actuaría como moderador y que sería respetada la diversidad de pueblos que conformaban la unidad española. En fin, habló también del reconocimiento de los derechos sociales y económicos y del efectivo ejercicio de todas las libertades.

7. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El texto constitucional vigente supera con nota aceptable un test de calidad jurídica y lingüística, aunque la regulación de la monarquía admite bastantes mejoras en dos aspectos. De una parte, hay reiteraciones innecesarias, como, por ejemplo, cuando en el artículo 62 se detallan algunas funciones regias con fórmulas iguales o similares. De otra, y en contraste con la apreciación anterior, faltan algunas aclaraciones, especialmente en lo que respecta al orden sucesorio. Añadamos que se echan en falta algunas precisiones jurídicas, y que, como comentaré después, hay un artículo, el 59 (relativo a la regencia), cuyo texto literal se debe a una manifiesta negligencia del constituyente⁹, etcétera.

Resulta necesario hacer una reforma parcial consistente en un puñado de retoques que obedecen no solo a un prurito de precisión, sino también a la necesidad real de reorientar algún precepto para imprimir un mayor grado de racionalización a la monarquía parlamentaria. Porque o se opta por la monarquía o por la república, pero, aunque se hayan hecho frases ocurrentes al respecto, no tiene sentido una monarquía republicana ni una república al monárquico modo.

Aunque la monarquía estaba originariamente concebida como continuación del régimen autocrático anterior, se despegó pronto de tan incómoda herencia, circunstancia que dio lugar a un periodo transitorio en el que fueron adoptándose elementos idóneos hasta la aprobación final de la Constitución, que instauró un Estado de Derecho y una democracia avanzada; al menos, una democracia que no desentonaba de la de los países con los que queríamos emparentarnos. Cabe, a este respecto, distinguir tres periodos:

- i)* Desde el inicio de la transición política a la democracia hasta la puesta en marcha de las Cortes Constituyentes predominó el protagonismo del rey y del Gobierno, mientras que los partidos políticos, todavía ilegales, eran «tolerados» en espera de su legalización, si bien hicieron ciertos movimientos por su cuenta sabiendo que era difícil que se los llamara al orden.
- ii)* Desde que comenzaron los trabajos parlamentarios hasta la aprobación de la Constitución, el protagonismo pasó preferentemente a las Cámaras y a los partidos y los grupos parlamentarios que las integraban, así como al pueblo español, que aprobó la Constitución mediante referendo; en este periodo, el rey también tuvo su cuota de protagonismo, pero ya únicamente, de modo similar a otras monarquías europeas y a la japonesa, a los efectos de sancionar y promulgar la Constitución y las leyes, y desempeñar las tareas ordinarias de la jefatura del Estado.
- iii)* Desde entonces hasta hoy, el funcionamiento del aparato estatal es el propio de un sistema democrático con una jefatura del Estado monárquico-parlamentaria.

El núcleo de la regulación constitucional de la monarquía está conformado por los artículos 1.3 y 56.1. El primero dispone escuetamente: «La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria». En el precepto se dan cita los principios monárquico y democrático, secularmente antagónicos, pero finalmente convergentes en esta forma última y racionalizada de la monarquía, que es la parlamentaria. Con la particularidad de que, de acuerdo con un somero análisis del articulado, avalado por más de cuarenta años de práctica constitucional, el principio monárquico no tiene otro reflejo en la Constitución que este precepto, pues en todos los demás en los que aparece el rey, siempre es, conforme al artículo 56.3, con el refrendo de otro órgano (el presidente del Gobierno, un ministro o el presidente del Congreso de los Diputados), que hace suyo el acto y la responsabilidad consiguiente, si la hubiere. En realidad, nada que no exista en el resto de las monarquías parlamentarias europeas e incluso, mudando lo mudable, en las repúblicas democráticas. El corte con la monarquía programada por el franquismo no ha podido ser más elocuente.

Pero se lee y se oye la opinión oficiosa de que la actual monarquía española es la monarquía de siempre. Usual y maliciosamente, se la iguala a la monarquía restauracionista,

con su misma dinastía rodeada de oligarcas y caciques, y, por consiguiente, se la tacha de radicalmente ilegítima. No es correcto enjuiciar la naturaleza de una institución pasada con criterios actuales ni viceversa, pero se admite, como no podía ser menos, que la monarquía de la Restauración no era un ejemplo de democracia. Tampoco lo pretendía. Ahora bien, ¿cuántas había en Europa que lo fueran en aquella época? Conviene no juzgar a lomos del anacronismo.

Dado que la corrección jurídica no está reñida con cierto realismo político, puede entenderse que, asumido por el rey el protagonismo de la Transición y jalonada su ejecutoria por actuaciones y sucesos que resultaron positivos e irreversibles para la instauración de la democracia en España, era lícito reconocerle una prelegitimidad (sometida a posible reversión) durante ese periodo transitorio, sobre todo tras la aprobación de la ley para la reforma política, no impugnada por nadie ni en los medios jurídicos ni en el ámbito político, pese a su aprobación poco ortodoxa.

8. LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICA

La asunción de la Corona por parte de Juan Carlos I de Borbón se produjo con un vacío casi absoluto de dignatarios extranjeros, ante unas Cortes nulamente democráticas que lo habían aceptado al rey porque fue impuesto por el dictador y con una opinión pública inicial muy desfavorable por considerarlo idiota y continuador de la dictadura. Tres años y catorce días más tarde, el pueblo español aprobó la Constitución vigente mediante referendo, ofreciendo algunos datos que me parece interesante recordar en mínima parte:

- i)* El texto constitucional obtuvo una votación favorable del 87.9 % y negativo del 7.8 %.
- ii)* Los porcentajes más altos de voto afirmativo tuvieron lugar en Canarias y Andalucía (91.9 %), Murcia (90.8 %) y Cataluña (90.5 %); los más bajos, en el País Vasco (69.1 %) y Navarra (75.7 %).
- iii)* Los porcentajes más bajos de voto negativo se produjeron en Canarias (4.4 %) y Cataluña (4.6 %); los más altos, en el País Vasco (23.5 %) y Navarra (17.0 %).

Recordemos algo ya sabido: el porcentaje de votos afirmativos en Cataluña fue superior a la media nacional.

Las monarquías europeas, con la consabida excepción de la británica, tardaron más de un siglo en transitar de su versión absoluta a la parlamentaria. España lo hizo en tres años; en ese escaso periodo de tiempo culminó una tarea que parecía hercúlea, un punto menos que imposible.

La reacción internacional no se hizo esperar: además de la incorporación al Consejo de Europa, que se había producido en 1977, España ingresó en la OTAN (1982) y en la CEE (1986). Al rey se le concedió el Premio Carlomagno (1982) y Felipe González recibió el mismo galardón en 1984, cuando era presidente del Gobierno. La aceptación de España,

de la Constitución y del rey en todo el mundo fue muy rápida y la Constitución influyó, en todo o en parte, en la redacción de algunos textos constitucionales iberoamericanos.

Cuando hoy circulan sobre nuestro texto fundamental no ya juicios adversos, sino totalmente descalificadores, me resisto a creer que todos los organismos internacionales y supranacionales que favorables al mismo se pusieran de acuerdo en equivocarse.

Sin embargo, lo cierto es que la Constitución fue recibida con amplia aceptación, pero no mucho entusiasmo (recuerden: eran momentos del tan extendido «desencanto», teorizado por García San Miguel (1979) y de apuros económicos, que apenas consiguieron ser disipados por los denominados Pactos de la Moncloa), y que ya cuenta en su haber el más amplio periodo democrático de nuestra historia.

9. DINASTÍA Y LEGITIMIDAD: ORDEN SUCESORIO

Durante el tardofranquismo, con la mirada puesta en el momento del relevo de Franco Bahamonde, se dieron cita tanto en la tribuna erudita como en la tertulia ocurrente algunas ideas políticas defendidas con interés y con aportación de razones que nutrían la opinión pública sobre plúrimos asuntos, entre los cuales fue ganando puestos la política y, dentro de ella, la suerte que asistiría a nuestro país en el delicado problema de la sucesión de Franco Bahamonde.

Falangistas, sedicentemente republicanos, hacían chistes sobre el padre y el hijo. El escepticismo y la indiferencia abundaban y solo evolucionaron hacia un cierto interés (poca cosa y en franca minoría) a medida que iba acercándose el previsible final de Franco. En estas condiciones, hablar o escribir sobre los derechos de la dinastía era poco realista: las dinastías no tienen derechos, únicamente los tienen las personas. Alfonso XIII ni abdicó ni pudo transmitir un derecho que ya no tenía. Tampoco Franco podía legítimamente nombrar al siguiente jefe del Estado, pero tenía poder para hacerlo y para que nadie protestara inútilmente.

Así pues, la sucesión de D. Juan Carlos y la política de los tres años subsiguientes fue una cuestión de hecho, de habilidad y de conocimiento del medio, no de Derecho ni de derechos; si se hubiera convocado un referendo-plebiscito sobre su jefatura del Estado, Juan Carlos I lo habría ganado con suma facilidad. Pero, si después de la aventura de Botsuana, se hubiera convocado otro, lo habría perdido también por una diferencia abultada. Durante casi un siglo, en España han imperado los hechos, comentario este que nos traslada a otra dimensión diferente de la puramente iusfilosófica: la política a ras del suelo.

Aunque la sucesión hereditaria es un instituto de Derecho privado, resulta consustancial con las monarquías, al menos con las europeas de los últimos siete siglos, hasta el punto de transformar su naturaleza a jurídico-pública en todo lo necesario para la subsistencia de dicha forma política. Incluso no dejaba de ser una adaptación jurídico-pública del derecho de propiedad que el poder público había ejercido sobre todo el territorio de su jurisdicción, incluidos los ducados, condados, etcétera, que hubiere en él.

El título II de la Constitución ha desacertado en ocasiones, como, por ejemplo, al establecer la preferencia sucesoria del varón, y al regular la regencia, cuestiones que han recibido desigual atención de los expertos y de la opinión pública: muy elevada en el primer caso y casi nula en el segundo; de ahí que dedique a este un par de páginas¹⁰.

El sistema sucesorio de las monarquías europeas ha sido modificado desde mediados del siglo XX para instaurar la igualdad de la mujer, excepción hecha de España. En los textos constitucionales noruego y holandés se reconocen los derechos del *nasciturus*, pero en los demás ordenamientos monárquicos europeos puede llegarse a tal reconocimiento por vía interpretativa. Por otra parte, la Ley de la Casa Imperial japonesa dispone de un sistema sucesorio basado en las estirpes: el primer sucesor es el hijo primogénito del emperador, al que siguen el hijo de aquel y, en su defecto, el miembro de la familia imperial de estirpe más próxima; no ha lugar a una reina.

El sistema español ha llegado, con algunas variaciones, a la Constitución vigente desde las leyes 40 y 45 de Toro (1505), a través de nuestras constituciones monárquicas decimonónicas y prescindiendo de la franquista Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1946-1947), que establecía, para ser rey, ciertos requisitos relativos a la religión y la ideología.

El principio de primogenitura que rige el sistema sucesorio no ofrece dificultad; y el de representación viene explicitado en las diversas preferencias que dispone el precepto. Por tanto, en cada momento solo una persona tiene derecho sucesorio propiamente dicho; las demás pertenecen al orden sucesorio y tienen una mera expectativa de Derecho.

En términos históricos, la preferencia del varón sobre la mujer (en el Senado constituyente se cambió el término *hembra* por *mujer*) ha sido constante en los ordenamientos monárquicos, pero es rechazable en los actuales Estados democráticos de Derecho, que prohíben la discriminación por razón de sexo.

Recordemos que don Felipe de Borbón fue considerado desde su nacimiento el sucesor de Juan Carlos I pese a ser menor que sus hermanas. Este hecho pesó en el constituyente, pero el problema pudo haber tenido mejor solución si se hubiera atendido alguna de las enmiendas que proponían exceptuar la primera sucesión en favor de D. Felipe y disponer la igualdad para lo sucesivo. En 2005, el Gobierno auspició una reforma constitucional para establecer la igualdad, pero no pasó de la fase de estudio.

10. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGENCIA (ARTÍCULO 59 CE)

La regencia es una forma extraordinaria de la jefatura monárquica del Estado caracterizada por su eventualidad e interinidad, y cuyo cometido consiste en proporcionar una solución a la situación temporal de trono vacante. De las circunstancias observadas en el Derecho comparado para su instauración —entre ellas, la minoría de edad, así como la incapacidad y la ausencia del rey—, la Constitución Española reconoce las dos primeras. Algunas constituciones monárquicas hacen referencia a las ausencias temporales por viajes

o guerra, pero hay en ello no poco de anacronismo: hoy las guerras no exigen la presencia del rey en el frente y la tecnología actual permite superar los problemas de los viajes.

Todas las constituciones históricas españolas han regulado esta institución. Y, de hecho, ha habido no pocas regencias a lo largo del siglo XIX. Como ha escrito la profesora Pascual Medrano, «la historia política del siglo XIX es, en España, una historia de regencias» (Pascual, 1998).

El artículo 59.1 de nuestra Constitución dispone: «Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey». Otro supuesto para nombrar una regencia es la inhabilitación del Rey (se supone que médica) para ejercer como tal, en cuyo caso la ejercerá el príncipe heredero de la Corona, si fuese mayor de edad; en caso contrario, se procederá como en el supuesto de minoría de edad hasta que el heredero alcance su mayoría de edad (art. 59.2 CE). Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la regencia, esta será nombrada por las Cortes y se compondrá de una, tres o cinco personas (art. 59.3 CE). En fin, la regencia se ejercerá siempre por mandato constitucional y en nombre del rey (art. 59.5 CE).

Es preciso añadir a esta regulación constitucional de la regencia una eventualidad que el constituyente no imaginó (tampoco la doctrina lo ha hecho): que haya habido divorcio en la pareja regia. En tal caso, parece obvio que la exreina consorte o el exconsorte de la reina (que incluso puede haber contraído un nuevo matrimonio, tener nueva descendencia, haber fijado su residencia fuera de España, etcétera) no deben ser llamados, según corresponda, al ejercicio de la regencia, que es, no lo olvidemos, una forma de ejercicio de la jefatura del Estado. Esta eventualidad, aun extrema, no debe entregarse a la protección de la diosa Fortuna; de no mediar reforma constitucional al respecto, la solución más adecuada sería acudir a la regencia colegiada prevista en el apartado tercero del artículo 59.

NOTAS

1. Carta de don Juan de Borbón a don Juan Carlos de Borbón, 15 de enero de 1969.
2. Franco lo trataba siempre de infante y alteza, no como príncipe.
3. De Borbón (1969*a*).
4. De Borbón (1969*b*).
5. Nótese el empleo de la primera persona del singular.
6. Hoy Universidad Complutense de Madrid.
7. Entre otros motivos, no fue impugnado porque, a la postre, el elemental procedimiento seguido, controlado por el Gobierno, aseguraba un rápido resultado favorable, en lo que coincidían los partidos políticos todavía ilegales. El realismo político unió al Gobierno y la oposición ¡clandestina!

8. No puede descartarse, pero no me consta, que mediara alguna conversación al respecto entre Adolfo Suárez y Santiago Carrillo, dos políticos ciertamente realistas.

9. En efecto, al tratar de la regencia, el artículo 59 y dispone que, en ciertas circunstancias, sea regente el padre o la madre del príncipe médicamente impedido, no se ha tenido en cuenta la posibilidad de que tal persona haya contraído nuevas nupcias e incluso haya adquirido otra nacionalidad. Cfr. mi comentario a dicho artículo en Torres del Moral (2018: 241-244).

10. *Ídem.*

BIBLIOGRAFÍA

- ALAMEDA, Soledad (1995): «Los nombres Clave: Laureano López Rodó», en: *El País: Memoria de la Transición: La agonía del franquismo*.
- ALMOND, Gabriel y Sydney VERBA (1972): *Cultura cívica*, Madrid: BAC.
- ANSÓN, Luis María (¹⁰1994): *Don Juan*, Barcelona: Plaza & Janés.
- BELL, Daniel (1976): *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid: Alianza Editorial.
- DE BORBÓN, Juan Carlos (1969a): Discurso pronunciado en el Palacio de la Zarzuela aceptando su designación como sucesor en la Jefatura del Estado.
- (1969b): Discurso de juramento como sucesor ante el Pleno de las Cortes Españolas
- PASQUINO, G (1974): *Modernización y desarrollo político*, Barcelona: Nova Terra.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, (1995): *Lo que el Rey me ha pedido: Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona: Plaza & Janes.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel (1971): *El desarrollo político*, Barcelona-México: Grijalbo.
- (1973): *Legitimidad y representación*, Barcelona: Grijalbo.
- (1972): «Desarrollo Político», *Revista de la Universidad de Madrid*, XXI.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel; Juan VELARDE FUERTES, y Salustiano DEL CAMPO URBANO, (1974): *La España de los años 70, III: El Estado y la Política*, Madrid: Moneda y Crédito.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1974): *Burocracia y tecnocracia*, Madrid: Alianza Universidad.
- GARCÍA SAN MIGUEL, Luis (1972): «Sobre el desarrollo político en España», *Revista de la Universidad de Madrid*, XXI.
- (1979): «Sobre el desencanto de la democracia», *El País*, 2 de marzo.
- HERRERO DE MIÑÓN, Manuel (2017): «Génesis del Real Decreto-ley de mayo de 1977», *Revista de Derecho Político*, 100 (monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española de 1978).
- OLIVER ARAUJO, Joan (2022): *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- OLLERO GÓMEZ, Carlos (1974): *Boletín Informativo de Ciencia Política*, 1314.
- PASCUAL MEDRANO, Amelia (1998): *La regencia en el Derecho Constitucional español*, Madrid: CEPC.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José (2006): «Monarquía y transición política», en Y. Gómez Sánchez (coord.): *XXV años de monarquía parlamentaria*, Madrid: Sanz y Torres.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2018): «Artículos 57, 58 y 59», en S. Muñoz Machado (ed. lit.), *Comentario mínimo a la Constitución Española*, Madrid: Cortes Generales y Tribunal Constitucional.

Fecha de recepción: 5 de junio de 2023.

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2023.

