

La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español

Sumario: I.- LA FORMA POLÍTICA DEL ESTADO ESPAÑOL. II.- LA FIGURA DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. III.- EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. IV.-A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. LA FORMA POLÍTICA DEL ESTADO ESPAÑOL

La forma política del Estado español es la «Monarquía parlamentaria» dice el artículo 1.3 de la Constitución, engarzando así dos unidades léxicas como sujeto (la forma política del Estado español) y predicado (la monarquía parlamentaria) de la acción verbal (es).

Desde el punto de vista de las más evolucionadas construcciones científicas y hasta del lenguaje usual, la formulación del texto constitucional resulta ajustada y poco se presta para una seria crítica de fondo. Sin embargo —y hay testimonios en los propios trabajos de elaboración de la Constitución—, la lectura en términos normativos de lo que sin dificultad podía leerse en descripciones académicas generó algunas perplejidades y prestó soporte a reservas, que eran más reveladoras de purismos y, sobre todo, de preferencias que de verdaderas discrepancias materiales respecto de lo que el texto constitucional proclama.

Parece natural que tales reservas se proyectaran tanto sobre la calificación de la Monarquía como «parlamentaria» (y no «constitucional», por ejemplo) cuanto sobre su consideración como «forma del Estado».

La tradicional consideración de la Monarquía como forma de Gobierno, que no de Estado, corresponde a análisis sobre realidades políticas en las que la diferenciación entre Estado y Gobierno no ofrecía los elementos más primarios para poder alcanzar el sentido que la teoría política, en cualquiera de

* Consejero Permanente del Consejo de Estado.

sus versiones actuales de general circulación, le atribuye. La hipóstasis entre el Estado (o sus precedentes, sea la «polis» o la «civitas») y el Gobierno, cuyas características impregnaban hasta el límite los rasgos de aquél, no amparaba la concepción de unas formas de Estado que, en su fondo, no estuviera marcada por la forma de Gobierno (monarquía, aristocracia, democracia, según la clasificación aristotélica de las formas puras de Gobierno) ni permitía una disección de los componentes y una configuración de sus elementos materiales bajo una u otra forma.

El artículo 1 de la Constitución española identifica por notas materiales y axiológicas el Estado constituido (apartado 1) y por síntesis descriptiva su forma política (apartado 3). No resulta necesario recurrir a etiquetas de aparente capacidad integradora respecto de presupuestos doctrinales, en ocasiones fuertemente arraigados, cual la de atribuir al adjetivo «política» una virtualidad evocadora de las llamadas formas de Gobierno y entender el apartado 3 del artículo 1 como si dijera que «la forma de gobierno del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Y no resulta necesario, porque hay un dato fundamental en el apartado 3 del artículo 1, cual es la calificación de la Monarquía como parlamentaria, que priva, en puridad, de sentido al esfuerzo de trabar el contenido de dicho apartado con cualquiera de las posiciones sostenidas o de los desarrollos efectuados por la ciencia política en torno a la clásica distinción entre formas de Estado y formas de Gobierno.

El artículo 1.3, en definitiva, no dice ni quiere decir —ni sería correcto si lo dijera— que la «forma del Estado» es la Monarquía, a no ser en el sentido primario indicativo de que el Jefe del Estado es un Rey. Pero la «forma de Estado» —como la «forma de Gobierno»— trasciende ya cualquier apreciación simplificada y elemental. Ello explica tanto que la forma del Estado se adjetive como «política», cuanto que la forma política del Estado se exprese en términos que incluyen un dato propio de la forma de Gobierno cual es el régimen parlamentario. La función gramatical del sustantivo (Monarquía) y del adjetivo (parlamentaria) no puede velar —sino mas bien revelar— la clara percepción de que componen un todo sustantivo que es precisamente la «Monarquía parlamentaria».

Naturalmente, cabe discurrir ahora —y así se ha discurrido con frecuencia— valorando lo que la Constitución expresa (la Monarquía es parlamentaria) como lo que, según algunos, dejó, incorrecta o indebidamente, de expresar (la Monarquía es constitucional o democrática, por ejemplo).

La expresa calificación de la Monarquía como constitucional tuvo sentido en el desenvolvimiento del proceso histórico en el que se confrontaron «absolutistas» y «constitucionalistas». La progresiva imposición de éstos, no instantánea ni sin recelos y reticencias, se produjo a través de experiencias —con significativas connotaciones en España— en las que la «Monarquía constitucional» traducía orientaciones evolutivas doctrinarias o encubría resistencias pragmáticas, presentes en difíciles compromisos que afectaban a la asimilación de la soberanía nacional, que alentaban las tesis de la constitución interna y que se advierten en las propias fórmulas con las que fueron sancionadas las Constituciones del siglo XIX.

El lastre histórico que suponía el haber agotado —si no excedido— los límites de elasticidad que, entre polos en tensión, tenía el concepto material de una Monarquía constitucional y los datos concluyentes de que la efectividad democrática y el principio de soberanía popular anidaban con vigor en la propia esencia del acto constituyente y del Estado constituido hicieron inconveniente —por prevención posiblemente exagerada— e innecesaria —por convicción técnicamente impecable— la explícita calificación de la Monarquía como constitucional. El calificarla además como democrática, aunque fuera una propuesta capaz de aventar suspicacias, comportaba, sin duda, la incorporación de un rasgo asignado con más propiedad al Estado constituido y que se hallaba ya acogido, incluso en términos de eficacia y alcance duplicados, por los dos primeros apartados del artículo 1. El apartado tercero lo presupone, en cuanto el régimen parlamentario acredita hoy un modo determinado de articulación de los poderes en una democracia, a la vez que concreta en dicho régimen la opción constitucional hecha visible en la proclamación de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español.

II. LA FIGURA DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La figura del Rey en una Monarquía parlamentaria queda definida, primariamente, por su condición de Jefe del Estado, por su inviolabilidad personal y por su exoneración de responsabilidad.

Las tres notas convergen para fijar el alcance de los términos en los que la Constitución española de 1978, por vía de descripción (artículo 56) y de atribución específica de funciones (artículos 62 y 63), se delinea la posición del Rey. Tales términos, en todo caso, son consecuentes a la concepción misma de la Jefatura del Estado y acreditan el cuidadoso sentido con que han sido atendidas y respetadas las exigencias propias del rango y dignidad de su titular. La institución del refrendo y el deferimiento de la responsabilidad a las personas que refrendan los actos de Rey (arts. 53.3 y 64) son natural corolario de la democracia parlamentaria establecida, por un lado, y de la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del Rey, por otro.

El Parlamento es la institución central del régimen parlamentario en cuyo despliegue figuran las reglas sobre quién y cómo ejerce el poder político y sobre el respeto del pluralismo en la acción política. En la configuración institucional del sistema, el Rey queda sustraído a los avatares de las pugnas partidarias. Esa sustracción se produce por elevación y no —pese a que otra cosa pueda decirse o aparentarse— por marginación; tiene lugar por definición y no por neutralización. En la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado el Rey, el Jefe del Estado, no es una instancia en la que, sin más, hallen satisfacción las necesidades del protocolo o se encarnen las referencias simbólicas; no es mera reminiscencia del pasado sino realidad de presente y ofrecimiento abierto a posibilidades de futuro.

Ninguna duda tiene —y así ha quedado expresamente dicho con anterioridad— que la Constitución española, elaborada hallándose un Rey al frente del Estado, despliega sin inhibiciones y hasta sus últimas consecuencias el principio político democrático como legitimador del proceso constituyente y, por tanto, del orden constitucional establecido. Pero tampoco admite duda la democrática recepción de un principio monárquico que, caducada su virtualidad polémica y potenciada su eficacia armonizadora, dista de ser simple reliquia de un pasado en regresión para mostrarse fruto de una reflexiva decisión de presente; podrán permanecer vivas las experiencias históricas, pero no para referir a ellas en exclusiva la opción constituyente sino para precaver riesgos y alcanzar el mejor futuro.

Resulta desviada, por tanto, la interpretación de las previsiones constitucionales que, a partir de nostalgias o fervores, lamenta el medido diseño institucional de la Corona y añora la ordinaria disponibilidad de mecanismos regios de poder y autoridad, más que de «potestas» y «auctoritas». No menos desviadas aparecen las interpretaciones que, so argumentos de racionalidad, no consideran especialmente relevante la forma política monárquica y sólo estiman aceptable la Corona en cuanto institución desustanciada y con meras funciones de representación, en el sentido de imagen y símbolo personificados o institucionalizados.

Se ha apelado, quizá con reiteración, al vocablo «símbolo» que, en alguna de sus formas de entenderlo, es capaz de alimentar la tendencia a reputar «convencionales» las funciones atribuidas al Rey, bajo la responsabilidad de quien refrende sus actos. Es obligado reivindicar —y no por concesión a modos o a rasgos de escuela— la cardinal importancia de los símbolos en todo orden de convivencia, como expresión visible, no sólo de creencias y sentimientos, sino sobre todo de presupuestos plenamente racionalizados. El símbolo, como personificación, como atributo, como distintivo, como emblema, opera en el plano en el que la conciencia de un pueblo puede reconocerse, pero no agota su virtualidad en él. Por demoleedores y eficaces que sean los esfuerzos desmitificadores y la voluntad racionalizadora, siempre existen —y, si faltan, se inventan certera o equivocadamente— referencias y asideros que los pueblos necesitan. Pero es que, aun asumidas las consecuencias últimas de la desmitificación, difícil sería hallar un componente irracional en la impecable configuración de una Monarquía parlamentaria, cual la que resulta del título II de la Constitución española. Podrán exhibirse respetables argumentos que acusen preferencias republicanas o actitudes antimonárquicas —y viceversa—, pero nunca serán concluyentes y definitivas para descalificar la decisión constituyente sincera en su concepción y consecuente en su articulación.

El Rey es titular constitucional de la Jefatura del Estado y de un haz de funciones que, ni en su especificación enunciativa (artículos 62 y 63) ni en su incorporación a la definición descriptiva (artículo 56), permiten acuñar un elenco de prerrogativas en sentido estricto (baste recordar el que es propio de las antiguas «regalías de la Corona»), como tampoco toleran la constricción de su alcance al de una Institución brillante en la forma y vacía en el fondo. Son

funciones en su acepción más técnica y racional, con su doble vertiente de derecho y de deber, bien que transidas por la consciente preservación de la Corona como símbolo de unidad, comprometida con el pluralismo político en cuanto valor democrático pero no con las opciones en que se expresa ese pluralismo.

III. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

En el diseño constitucional de la Monarquía parlamentaria se acogen con rigor los perfiles propios de esta forma política del Estado. Me referiré a algunos de ellos y, de modo especial, a los que conciernen a la posición de la Corona en el régimen parlamentario.

a) Al Rey corresponde la convocatoria de la primera sesión de las Cámaras en cada legislatura (artículo 62.b CE). No, claro es, la convocatoria de las reuniones que, a lo largo de la vida de las Cámaras, se celebran y que tienen lugar por decisión de sus respectivos órganos rectores; pero sí la convocatoria de la sesión propiamente constitutiva (según la literalidad del artículo 1 del Reglamento del Congreso) que cada Cámara celebra, tras el proceso electoral y con la composición que de él resulte.

Una vez constituida cada Cámara, su Presidente lo comunica de inmediato al Rey (artículo 4.2 del Reglamento del Congreso y artículo 14.1 del Reglamento del Senado), además de al Gobierno y a la otra Cámara.

Tras la sesión constitutiva, es el Rey —según uso consolidado— quien preside la solemne sesión de apertura de la legislatura. Aquella sesión constitutiva tiene una clara concepción funcional orientada a cumplimentar los requisitos y condiciones necesarios para la puesta en acción de la Cámara. Esta «solemne sesión de apertura» tiene, en cambio, el sentido y los visos ceremoniales que, como concreción del valor de los «símbolos» a que he hecho antes referencia, expresa, con el lenguaje elocuente de las grandes imágenes, la hondura del viejo adagio británico al referirse al Rey como «caput, principium, Parliamenti».

El artículo 4.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que, «dentro del plazo de los 15 días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva, tendrá lugar la solemne sesión de apertura de la legislatura». Esa previsión reglamentaria en un texto de 1982, que sustituía al Reglamento Provisional, respondió —y puedo decirlo por ciencia propia— a una valoración de cómo se desarrolló el calendario al inicio de la primera legislatura —falta de cualquier reglamentación al respecto— y de la representación que nos hicimos de cuál podría ser, en términos razonables y hasta deseables, el eslabonamiento de los actos que pusieran en juego con plenitud al Congreso tras unas elecciones. La diversidad de circunstancias propias de la situación par-

lamentaria según los resultados electorales y de las posibilidades de alumbrar, primero, una solución de Gobierno y de llevar a cabo, en su caso, la sustitución de un Ejecutivo por otro, pusieron claramente de relieve la contraindicación de aquella previsión respecto de la sesión inaugural de cada legislatura. La corrección se ha producido del modo que los datos en presencia la hicieron aconsejable y, desde luego, sin dificultad perceptible.

Y es que el estricto cumplimiento del plazo de 15 días —cuya conveniencia se fundaba apriorísticamente en la de normalizar cuanto antes la vida parlamentaria— podía conducir a que la sesión solemne de apertura de la legislatura se celebrara con un Gobierno en funciones y con el contrasentido político de que, por ello mismo, el cliché —la imagen— de la sesión (otra vez el valor simbólico) expresara el inicio de una legislatura sin que los resultados de las elecciones tuvieran el debido reflejo porque —como los hechos han demostrado— el plazo de 15 días no suele ser suficiente para que el Gobierno consiguiente a las elecciones se haya constituido. Desde luego ya el acto solemne de apertura de la III Legislatura constitucional tuvo lugar el 28 de julio de 1986, después, por tanto, del Real Decreto 1514/1986, de 23 de julio, que nombraba al Presidente del Gobierno.

En verdad que el calendario deseable (primero, constitución de las Cortes, segundo, constitución del Gobierno y, tercero, apertura solemne de la legislatura) no resulta de imposible cumplimiento en 15 días; pero con frecuencia no se acomoda a los requerimientos del curso, aun no necesariamente complejo ni anormal, de los acontecimientos. El buen sentido ha perfilado el buen uso y ha consagrado la coherencia natural y lógica del calendario sin el corsé —no bien medido en origen «*mea culpa*»— de los 15 días indicados.

b) Del mismo modo corresponde al Rey («*finis Parliamenti*») la disolución de las Cortes Generales, conforme al propio artículo 62.b) de la Constitución, aunque la expedición del Real Decreto sea un acto regio debido —como es propio de una Monarquía parlamentaria— cuando el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, le proponga, bajo su exclusiva responsabilidad, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales que, como dice lacónicamente el artículo 115 de la Constitución, «será decretada por el Rey», con el refrendo del Presidente del Gobierno.

En un caso, sin embargo, la disolución de las Cámaras por el Rey se verifica por ministerio directo de la Constitución y con el refrendo del Presidente del Congreso. Es el que prevé el artículo 115 de la Constitución para cuando, en trance de llevar a efecto la investidura parlamentaria de un Presidente del Gobierno, hubiera transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación, sin que ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso de los Diputados.

c) Este último dato pone ya el foco de atención en la tercera de las funciones regias, en la que con mayor vigor destaca la relevante posición del Rey en el proceso de articulación de los poderes legislativo y ejecutivo, y en la que el Monarca, conforme a las previsiones constitucionales y presupuestos su sensibilidad y su respeto a los condicionamientos que imponga y a las posibilidades que brinde la composición del Congreso, propone a éste el candidato a la Presidencia del Gobierno y, obtenida por el candidato la confianza, lo nombra Presidente.

El Rey, después de cada renovación del Congreso, consulta a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria. Obsérvese que no se trata de los representantes de los grupos parlamentarios, pues éstos nacen y se ordenan según criterios de organización interna de la vida parlamentaria, mientras que aquellos grupos políticos a que se refiere el artículo 99 de la Constitución lo son por referencia a los que han recabado el voto del electorado y lo han obtenido en volumen suficiente para formar parte de la representación del pueblo español que corresponde a las Cortes Generales (artículo 66).

Así se interpretó desde la primera propuesta de candidato tras las elecciones de 1 de marzo de 1979, teniendo lugar la investidura del candidato propuesto (Adolfo Suárez) el 30 de marzo siguiente. Esa interpretación requería a su vez dar una respuesta a la cuestión de si era o no estrictamente necesario que los representantes de todos los grupos políticos fueran llamados a consulta. El criterio afirmativo se fundaba en la literalidad del artículo 99 de la Constitución y en la procedencia —especialmente deseada por el Rey— de que el pluralismo político fuera respetado escrupulosamente, de modo que el Rey pudiera tener presente el parecer de todos los grupos políticos, cualquiera que fuera la importancia de su representación numérica. Tal criterio afirmativo se aplicó en aquella primera ocasión y, convertido ya en un verdadero uso político, ha regido en los sucesivos procesos de consulta.

Cabía ciertamente una interpretación funcional derivada de la ponderación del fin propio de las consultas: si este fin es proponer un candidato que esté (o parezca estar) en condiciones de obtener la confianza del Congreso, era admisible entender que cuando, tras determinado número de consultas, estuviera claro qué candidato tenía el respaldo parlamentario preciso, la función y el fin del proceso de consultas podían darse por cumplidos. Yo formulé esta interpretación y expresé mi disposición para respaldarla; y adviértase que ese respaldo suponía mi compromiso personal y responsable, puesto que, como Presidente del Congreso de los Diputados, a mí correspondía refrendar la propuesta de candidato y, por tanto, ordenar y preparar el desarrollo de las consultas puesto que, en definitiva, mi refrendo suponía que yo me hacía responsable del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fondo y forma para que el Rey formulara la propuesta al Congreso.

No hubo necesidad —ni por lo demás era políticamente atinado— de recurrir a esta interpretación que, sin embargo, tuvo el efecto útil de enten-

der que la prescripción constitucional no quedaba en forma alguna desatendida si la representación de algún grupo político se negaba o expresaba algún tipo de reserva o de resistencia pasiva a corresponder a la invitación de participar en las consultas. Y tal ocurrió en la primera legislatura constitucional y siendo yo el Presidente del Congreso que, en este extremo como en tantos otros, hubo de arbitrar el modo y, en su caso, iniciar los usos para al pleno funcionamiento del sistema constituido.

En efecto, en el desarrollo del calendario de consultas llegó el momento de invitar a la representación de HB. Me dirigí telefónicamente a la Coalición —como lo venía haciendo con todos los demás grupos políticos— y hablé con quien, invocando el carácter colectivo de la dirección de HB y sin identificarse nominalmente por tanto, me aseguró que era interlocutor legitimado y, tras escucharme, me indicó que no podía darme respuesta inmediata porque tenía que ser acordada por aquel órgano colectivo de dirección. La conversación fue correcta y mi interlocutor me dijo que me contestarían a la mayor brevedad. No recibí su respuesta por vía directa pero llegó a mi conocimiento porque hicieron pública mi llamada, el objeto de ella y su decisión de no acudir a La Zarzuela. Es claro que no podía entenderse que el artículo 99 de la Constitución no se cumplía en todo su rigor por el simple hecho de que rehusara la consulta un grupo político que había obtenido representación parlamentaria.

Tras ulteriores elecciones y, como es bien conocido, la representación política de HB acudió alguna vez a La Zarzuela a evacuar ese trámite de consulta.

Lo que importa, en todo caso, es subrayar la pulcritud de las previsiones constitucionales y de su observancia en una circunstancia tan crucial para el funcionamiento del régimen parlamentario como es la investidura del Presidente del Gobierno, así como la relevancia en esa circunstancia de las potestades regias, ejercidas con el refrendo del Presidente del Congreso que primariamente respalda la corrección del proceso seguido hasta el nombramiento del Presidente del Gobierno o la disolución de las Cortes.

Al Rey corresponde poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno. El cese de éste sin haber mediado la disolución de la Cámara da lugar a un proceso conducente a la investidura del nuevo Presidente, en los mismos términos expuestos, salvo en caso de acaecer por retirada de la confianza parlamentaria a través de una moción de censura pues, por el carácter constructivo de ésta, se producen en el mismo acto la retirada de la confianza al censurado y su otorgamiento a favor del candidato propuesto en la moción aprobada.

d) A un último rasgo me voy a referir en esta sucinta selección que hago de entre tantas características de la Monarquía parlamentaria.

Al Rey corresponde sancionar y promulgar las leyes, según el artículo 62.a) de la Constitución. La sanción de las leyes es un acto debido, con plazo pre-determinado constitucionalmente (quince días), cumplido con estricto rigor

según mi experiencia personal (aunque, anecdóticamente, el texto hubiera de viajar al encuentro del Rey, si se hallaba ausente de Madrid). Supongo que con el mismo escrúpulo se viene cumpliendo y se cumplirá el plazo constitucional de sanción.

Me voy a detener un momento en tres extremos ilustrativos de lo que ha sido el fluir de la Monarquía parlamentaria desde 1979.

En primer lugar, es obvio, por lo dicho y en particular por la calificación dada a la sanción como «debida», que el Rey no puede negar la sanción ni —en una versión más técnica— vetar la Ley aprobada en Cortes. El veto regio no se da en nuestra Monarquía parlamentaria.

Pues bien, en un extremo aparentemente lejano a la sanción de las leyes como potestad regia se incoaron, primero, y se borrarón, después, ciertas posibilidades de preservar la posición del Rey: me refiero a la admisión inicial y a la eliminación ulterior de un recurso previo de inconstitucionalidad respecto de las leyes orgánicas. Bien sé el fondo político del debate que llevó a la supresión del recurso previo. Pero he pensado siempre que se sacrificó —al calor de unas prácticas controvertidas— una previsión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, en determinadas circunstancias, podía erigirse en una salvaguarda preventiva, capaz de atemperar la rigidez de la sanción regia debida cuando fueran vehementes las dudas sobre la constitucionalidad de la Ley. Basta recordar lo que aconteció con la LOAPA; las serias y fundadas discrepancias con que fue aprobada en sede parlamentaria llevaron al propio Congreso de los Diputados, a iniciativa de los grupos más representativos, a posponer su entrada en vigor hasta que se hubiera pronunciado el Tribunal Constitucional en la vía de recurso previo.

En segundo lugar, voy a recordar que la inserción en el Boletín Oficial del Estado da a la publicidad el texto aprobado por las Cortes y sancionado por el Rey. Si se detecta algún error, puede ocurrir que se haya deslizado en la transcripción, de manera que el texto publicado no se corresponda con el original (en papel amarillo con cantos dorados) donde figura la sanción regia y el refrendo ministerial; en tal caso ningún obstáculo hay para la publicación correcta de lo que fue inicialmente mal publicado. Pero si el error está en el texto original, la publicación de la corrección en el Boletín requiere que, con los mismos requisitos de firma y autenticidad del texto original, se produzca la rectificación. Pues bien, puedo decir —y no voy a concretarlo— que el texto de una Ley relevante, tramitada siendo yo Presidente del Congreso, se publicó con un notorio error, error que figuraba en el original donde constaban la sanción y el refrendo. El Presidente del Gobierno aceptó corregir el texto publicado pero rechazó mi condición de que fuera corregido el original porque no me parecía sostenible que, entre el texto sancionado y refrendado y el texto publicado, hubiera y se mantuviera una diferencia (advierto que no se trataba de una simple errata). Con el error figura la Ley en el ordenamiento y supongo que el buen sentido de los que ahora se llaman «operadores jurídicos» habrá superado en la práctica las dificultades para entender la prescripción normativa en la que se yuxtaponían

dos formulaciones, siendo así que una de ellas debía, según la enmienda aprobada, sustituir a la otra.

Finalmente y en tercer lugar, he de señalar que la sanción de las leyes es un acto personal del Rey, al punto que, según nuestra Constitución, únicamente en el supuesto de Regencia cabe que quien la desempeñe sancione las leyes en nombre del Rey (según el artículo 59.5, la Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey).

La cuestión generó alguna perplejidad inicial en relación con las leyes autonómicas. Los Estatutos preveían la promulgación de las leyes por sus respectivos Presidentes y, sobre el modelo del Estatuto de Cataluña (artículo 33.2), las leyes son promulgadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma respectiva, en nombre del Rey. «Promulgadas», no sancionadas. Alguna Ley, en los albores del régimen autonómico, utilizó, sin embargo, la fórmula «vengo en sancionar». Sobre esa fórmula nada dijo el Tribunal Constitucional, aunque la Ley fue impugnada bien que no en ese extremo. En cambio y con motivo precisamente de esa Ley, el Consejo de Estado abordó la cuestión, entendiéndola —en fórmula que, como he dicho, se ha generalizado— que el Presidente de una Comunidad Autónoma no tiene potestad para sancionar las leyes, sino para promulgarlas en nombre del Rey.

e) Quiero añadir una observación, que no es sino reflejo de algo que me preocupa. Está pendiente de elaborarse el Reglamento de las Cortes Generales que debe regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras conforme al artículo 72.2 de la Constitución. Es notorio que las sesiones conjuntas más cualificadas son las que, en su caso, deberían tomar decisiones en las cuestiones atinentes a la Corona conforme al Título II de la Constitución. No hay que cargar las tintas, pero sí tomar conciencia de que no es buena la falta de aquel Reglamento y que es mejor, desde luego, elaborarlo cuando no hay expectativa de que se dé ninguno de los supuestos constitucionales que hacerlo en cualquier circunstancia en que fuera perentoria su necesidad.

Dicho y advertido, nada más he de decir.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En resumen y término. La acumulación de resortes y esferas de poder en el Monarca —introducida como hipótesis pero que expresa la tesis propia de regímenes políticos bajo la forma de Monarquías no parlamentarias— podrá cubrir satisfactoriamente —y ejemplos ofrece la historia de que los ha cubierto— períodos o circunstancias determinadas, pero sitúa a la Institución en un terreno de compromiso político que, bajo la vigencia de convicciones democráticas, comporta un permanente riesgo de inestabilidad. El desgaste de la acción gubernamental se trasvasa, entonces, fácilmente a la Corona y, en una irreductible paradoja, inhabilita a la Institución para hacer eficaz su «potestas», precisamente por exceso de poder. Una templada y rigurosa concepción, como la acogida en la Constitución de 1978, ni refleja la más mínima des-

consideración respecto de la Corona ni aparece como ejemplo de retoricismo ornamental; acredita, por el contrario, la preservación institucional que la alta posición de la Magistratura requiere y el mantenimiento de su titular en permanentes condiciones de ejercer en concreto, con incontrovertible competencia constitucional y con verdadera «auctoritas», sus expresas atribuciones y, en su caso, las que anidan como poso en la propia configuración del artículo 56 de la Constitución, al referirse al Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones.