

ESTUDIOS

EL GOBIERNO, ENTRE EL JEFE DEL ESTADO Y LAS CORTES

(I)



Para situar cualquier problema jurídico-constitucional aquí y ahora, en esta nuestra España enfrentada con las «previsiones sucesorias» a plazo que por razones obvias nunca podrá ser muy largo, es menester ponerse en una actitud singular, entre audaz y humilde. Audaz porque la especulación jurídico-constitucional, y la teoría política que va inseparablemente unida a ella, ha de nutrirse con cierta fantasía y con cierta imaginación prospectiva; procede extrapolar los datos legales y sociales hoy existentes hasta unas condiciones muy distintas, en las que la figura de Franco ya no operará como principio moderador y corrector de todo el sistema. Y humilde, porque tal despliegue de fantasía nos lleva a un terreno deslucido en el que corremos riesgo de pasar como cultivadores de «jurisprudencia-ficción», un poco a la manera de los animosos pioneros del Derecho interplanetario.

Con todo, los estudios de teoría y Derecho constitucional me parecen hoy angustiosamente necesarios entre nosotros, más necesarios, contra lo que suele pensarse, que el puro análisis sociológico-político de hechos y situaciones concretas. He aquí que hemos levantado con nuestras siete leyes Fundamentales, a lo largo de treinta años, una casa cuya distribución interna no conocen en detalle más que algunos técnicos, y cuyas condiciones de habitabilidad y ensanchamiento no están aún totalmente exploradas, ni gozan de general difusión. El viejo desprecio español a las formas políticas, como si el respeto a ellas no fuere condición necesaria para someter y realizar las transformaciones más radicales (1), ha operado una vez más, y sigue operando.

(1) En sus agudas consideraciones sobre los «pueblos formalistas» PARETO explica muy bien cómo y por qué la más escrupulosa «conservación de la forma» iba directamente unida en Roma e Inglaterra a la más radical «innovación del fondo». Véase la reimpresión del primer tomo de su *Traité de Sociologie Générale*, Osnabruch, 1965, páginas 135 a 149.

Si Dios no nos ilumina en el momento crítico, cabe la posibilidad de que seamos, por enésima vez en la historia, presas del vértigo del «punto cero», esto es, de la tentación de abrir un inútil período constituyente en vez de rehacer y conformar desde dentro el sistema constitucional establecido.

Taught law is tough law; un Derecho enseñado es, por esa sola circunstancia, un Derecho fuerte. Todo cuanto hagamos, pues, por darle a ese Derecho seriedad académica contribuirá a robustecerlo, y a robustecer también a la comunidad nacional que con él se reviste. Y todo cuanto ironicemos sobre él, o en torno a él, contribuirá a debilitarlo; a no ser que la ironía se inscriba, como saludable corrección, dentro de un general propósito edificante.

EL GOBIERNO EN NUESTRO CONTEXTO POLÍTICO

El primer cometido de este «Derecho constitucional de anticipación» que necesitamos, es aclarar la naturaleza del sistema político definido en las leyes Fundamentales, y a seguimiento de esta aclaración, decirnos qué desarrollos políticos son congruentes con él y qué otros son incongruentes, y establecer además una cierta jerarquía o prioridad entre los desarrollos aceptables. Táctica y moralmente, estas explicitaciones son absolutamente precisas si se quiere de verdad que el régimen evolucione, y no que se limite a desfigurarse *ad captandam benevolentiam*; pues lo principal para un régimen político, como para un hombre, es no «perder la cara», esto es, la conciencia de su propia identidad. Es mucho más fácil y fecundo el cambio cuando lo preside el deseo de acomodarse a un modelo ideal de sí mismo que cuando lo preside la pretensión de acomodarse a un modelo extraño; al modelo significado, por ejemplo, por cualquiera de los países de la Europa de los diez, que tanto gustan de esgrimir los que atribuyen exclusivamente a causas políticas nuestra no integración en ese bloque.

En muy apretada fórmula, nuestro sistema político es una Monarquía limitada —«Monarquía intervenida», como decía con exacta expresión Gumerindo Azcárate— acoplada a un sistema de representación orgánica o funcional en el que la representación de la que podríamos llamar «función ideológica» está precisamente confiada a una entidad unitaria, el Movimiento; y en fórmula más apretada aún, diríamos que el éxito futuro de este esquema vendrá dado por la elasticidad y eficacia con que sepa ponerse al servicio no de una abstracta «democratización» o «liberalización» faltas de definición y perfiles, sino de dos tareas mucho más concretas. Primera tarea, la de construir en España una versión del «primerministerialismo» inglés o del «sis-

tema de canciller» alemán adaptada a nuestras necesidades e idiosincrasia. Segunda tarea, la de modelar la representación orgánica, incluido dentro de ella el Movimiento, para que sea la respuesta específicamente española a una necesidad mundial, presente entre nosotros como presente está en cualquier otro país, y especialmente en las sociedades de industrialización avanzada: la necesidad de establecer una representación política diversificada y múltiple, asentada a la vez sobre el ciudadano abstracto, portador de una ideología general, y sobre el «hombre situado», miembro de una corporación profesional y territorial y de una unidad familiar de consumo. En la medida en que nuestro sistema político sirva de cauce a estas dos necesidades históricas, la «liberalización» y la «democratización», nos vendrán a las manos como subproductos, sin necesidad de buscarlas frontal y directamente, y con la fuerza y espontaneidad que tiene todo aquello que sobreviene por añadidura. Requerirlas de entrada es una actitud muy ingenua, pues presupone que preexisten ya, como fórmulas institucionales depositadas sobre el mostrador de una tienda, cuando no serán sino la consecuencia de un esfuerzo de elaboración política muy complicado, en el que debemos atender más a las exigencias de la ética y de la eficacia que al deseo de parecernos a ningún modelo.

Aunque, naturalmente, las dos necesidades históricas a que me acabo de referir están íntimamente relacionadas, y no cabe tener éxito en aquélla si se fracasa en ésta, el tema de las presentes notas se ciñe al Gobierno, y, por tanto, debemos concentrarnos en la primera. El problema teórico-político y constitucional del Gobierno o Consejo de Ministros (creo que en nuestro Derecho las dos expresiones son intercambiables) es configurarse en su día como un órgano capaz de «determinar la política nacional» (art. 13 de la LOE) y puesto bajo la autoridad de un presidente del Gobierno capaz de «dirigir la política general» y de «asegurar la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración» (art. 14).

Siendo el régimen de Monarquía limitada, tal potenciación del Gobierno depende de varias condiciones. *Primera*, que la figura del presidente tenga peso propio y prestigio reconocido en el país, lo cual requiere que funcione bien el mecanismo de nombramiento, fundado, como se sabe, sobre la base del derecho de presentación que corresponde al Consejo del Reino. *Segunda*, que se produzca un efectivo traspaso del poder del Rey al presidente del Gobierno y al Gobierno mismo; del poder sociológicamente entendido, claro está, como capacidad de determinación de voluntades, ya que la titularidad jurídica residirá siempre, por principio y sin división, en el Rey, que es nuestro sistema *träger* o portador de la soberanía, como en las Monarquías limitadas alemanas anteriores a 1918. *Tercera*, que el país tenga en todo momento la seguridad de que el Gobierno está sujeto a fiscalización eficaz por parte de

las Cortes, y que la misión legislativa de éstas es cumplida con independencia de la Administración. *Cuarta*, que las relaciones entre Gobierno y Consejo Nacional sean flúidas y eficaces, de tal modo que esta Cámara de conservación constitucional, sugerencia y consulta, no parezca nunca una pieza inútil, no obstante la escasa fuerza vinculativa de sus acuerdos; y *quinta y última*, que las posibles crisis ocurran de un modo transparente y público, sin los bastidores que tanto desacreditaron a nuestra Monarquía parlamentaria. O lo que tanto da, que el Rey aparezca en ellas visiblemente apoyado sobre la voluntad del Consejo del Reino, órgano destinado a evitar su desgaste en la política diaria y a asistirle en todas aquellas decisiones que no entrañan propiamente «gobernación», para lo cual ya está el Consejo de Ministros, sino ejercicio de la remanente y superior potestad regia.

Se pensará que el papel todo lo soporta, y que me he limitado a dibujar las condiciones ideales de funcionamiento de nuestra forma de gobierno. Es cierto esto, pero mi propósito es muy modesto y estricto: señalar al hilo de estas cinco condiciones ideales algunos desarrollos posibles, y quizá necesarios; acordes, en cualquier caso, con la «lógica del sistema», que como todo sistema político pudiéramos decir que abre y cierra puertas, es decir, apunta a ciertas soluciones institucionales germinalmente implícitas en él y postuladas por su naturaleza profunda, y hace inviables a otras, que de introducirse, aún quizá con la mejor intención de perfeccionamiento, resultarían cuerpos extraños.

LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y DE LOS MINISTROS

Contrariamente a la tradición de las Monarquías limitadas germánicas, con las que tiene ciertos puntos de contacto la española, el Consejo de Ministros aparece en las leyes Fundamentales claramente institucionalizado, y con unos mecanismos muy peculiares en lo que respecta al nombramiento y cese de su presidente y demás miembros. Opera aquí como criterio general el *principio de presentación*, que entiendo es uno de los tres principios materiales limitativos del poder establecidos en nuestro sistema. Los otros dos serían el *principio de mediación*, por el que el Rey actúa siempre mediante la concurrente voluntad de otros órganos, y el *principio de legalidad*, fijado en el artículo 17 del Fuero de los Españoles, al paso que el *principio de refrendo* supone una limitación de carácter formal.

En lo que respecta al presidente del Gobierno sabido es que el derecho de presentación lo ejercerá cada cinco años el Consejo del Reino, dentro de los

quince días anteriores al de la expiración del mandato o en el plazo de seis días si el cese ocurriese por otra causa (2), y precisamente mediante la elevación de una terna, en la que si nada impide incluir al presidente del Gobierno cesante, no podrán figurar los miembros del propio Consejo (3). Quiere esto decir que el Consejo del Reino es la pieza prevista en nuestro sistema para cumplir el papel selectivo que en las demás Monarquías europeas cumplen los estados mayores de los partidos políticos, con automatismo que reduce en la práctica la función regia a la homologación del acuerdo negociado entre los propios partidos. Naturalmente, cuando el sistema es bipartista, cosa que únicamente ocurre en el caso inglés, la designación se simplifica al máximo en razón de la convención constitucional que obliga al Rey a nombrar *premier* al líder del partido triunfante.

El sistema español, excluyente de los partidos políticos, racionaliza el sistema de elección configurándolo sobre la base de un acuerdo formal entre los diecisiete consejeros y la posibilidad de que el Rey elija a uno entre tres nombres. Proyectada al futuro, la viabilidad de tal procedimiento aparece condicionada por tres circunstancias. En primer lugar, la escrupulosa independencia entre Gobierno y Consejo del Reino, de tal modo que aquél no pueda modelar a éste para hacer de él un dócil *alter ego* perpetuador de la línea política establecida; en segundo lugar, el acierto que tengan los consejeros en la selección de la terna, acierto que les lleve a proponer nombres con amplia audiencia política en el país, y diríamos que con posibilidades de triunfo en una hipotética elección popular directa, y en tercer lugar, el buen tino del Rey para designar dentro de la terna al hombre más idóneo:

A) La primera circunstancia exige inexorablemente ciertas reformas, que deberían haberse adoptado hace tiempo. Es verdad que el Decreto de 17 de febrero de 1971, confirmado en este punto por la ley de 17 de febrero de 1972, ha representado un avance, al dificultar grandemente con la exigencia de un Decreto del Jefe del Estado el cese de los cargos por cuya condición se haya accedido al Consejo, pero nada impide que formen parte de éste, si no los propios ministros del Gobierno (4), sí los subsecretarios y los directores generales, que son sus colaboradores de mayor confianza y que tienen carácter claramente político; cosa falta de toda lógica, y que compromete, a los efectos de la presentación de las ternas y del ejercicio de las demás atribuciones, la deseable independencia del alto órgano. También sería de desear

(2) Artículo 14, II, de la LOE, y artículo 19, a), de la Ley Orgánica del Consejo del Reino.

(3) Artículo 19, II, de la LOCR.

(4) Lo prohíbe formalmente el artículo 14 de la LOCR.

que la provisión de los cargos que lleven aparejada la condición de consejero se sustrajeran todo lo posible a la acción gubernamental; por ejemplo, aplicando el sistema de ternas para el nombramiento de presidente del Instituto de España.

B) En cuanto a la formación de la terna para presidente del Gobierno pienso que el momento crítico debe retrotraerse a la designación de los diez consejeros electivos, esto es, al comienzo de cada nueva legislatura de las Cortes. Es de prever que tales elecciones pasen a tener en su día una altísima importancia, pues ellas son, en definitiva, el sólo conducto a través del cual las Cortes, y detrás de ellas el pueblo al que representan, pueden vetar o realzar a determinados personajes, y con ellos a determinados programas de gobierno. Si el sistema funciona «a fondo», sin amortiguadores convencionales, la sombra de la terna que en su día esté dispuesto a sostener cada candidato a consejero del Reino, será algo así como su programa electoral ante los procuradores en Cortes, y quizá se llegue a una especie de mandato imperativo comparable al que de hecho, sino de Derecho, liga a los compromisarios presidenciales americanos con sus respectivos partidos; mandato por el que queden los consejeros moralmente vinculados a plegarse al sentir mayoritario del grupo de las Cortes que les haya elegido. Naturalmente, que el establecimiento de estas vinculaciones no es fácil, pues la existencia de seis consejeros *ex officio* junto a los diez electivos y el gran lapso de tiempo que de hecho puede transcurrir entre la inauguración de la legislatura y la presentación de la terna al Rey son factores que diluyen y oscurecen la cuestión; la negociación de la terna en el seno del Consejo hará brotar, por una y otra circunstancia, factores nuevos, imprevisibles en el momento de la elección de los consejeros por las Cortes. Con todo, algo parece absolutamente necesario: que las Cortes sepan «quién es quién» en el Consejo del Reino, y que las votaciones de los candidatos a consejeros vengan precedidas de expresas declaraciones de fe política por parte de éstos ante el correspondiente grupo de procuradores. Las normas electorales establecidas en el artículo 7.º de la LOCR no prevén tales declaraciones, pero tampoco las prohíben; ellas podrían constituir, en el pórtico mismo de cada nueva legislatura, una clarificación y un sopesamiento de las posiciones dominantes.

C) En lo que toca al papel del Rey bien llano está que es el propio Consejo del Reino quien lo facilitará o dificultará en cada caso, según sea mayor o menor el grado de homogeneidad que infunda a la terna. Una terna homogénea, índice de un acuerdo sustancial en el seno del Consejo, hará a la elección regia más fácil; una terna heterogénea, constituida por políticos de orientación quizá diametralmente opuesta, forzaría al Rey a una elección comprometida, con el consiguiente peligro de que se desprestigie su alta

función, que debe ser moderadora y arbitral. Ahora bien, cabría introducir aquí, en una línea de evolución que pienso sería a la vez imaginaria y realista [según el texto], la consulta directa a la nación, de tal modo que sea ella misma quien manifieste su preferencia en favor de uno o de otro hombre dentro de la terna. Cierto que la consulta a la nación tan sólo está prevista por nuestro ordenamiento constitucional en el caso del referéndum legislativo, incidente sobre proyectos de ley elaborados por las Cortes; pero, aparte de que la ley de Referéndum nacional podría modificarse para dar acogida a este nuevo supuesto, no parece contrafuero la convocatoria a consulta sobre un punto concreto como el que consideramos, convocatoria que podría luego convertirse en principio constitucional permanente si la primera o primeras experiencias resultaren positivas (5). De este modo podría llegarse a popularizar la figura del presidente del Gobierno sin romper la «lógica del sistema», y a asegurarle una legitimación democrática ajena a toda maniobra de partidos; el Rey designará libremente al presidente del Gobierno, pero sobre la doble base de la previa selección de candidatos realizada por el Consejo del Reino y del previo conocimiento de las simpatías populares de que gozan tales candidatos (6).

Una vez designado el presidente del Gobierno, éste propondrá al Jefe del Estado el nombramiento de los ministros, a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de la LOE. La fórmula difiere grandemente de la empleada por nuestras Constituciones del siglo pasado, que es, sin excepción, la de que el Rey «nombra libremente» a los ministros, y viene a coincidir con la de la Constitución de 1931 (art. 76) y con la vigente ley Fundamental de Bonn (artículo 64) y Constituciones de Italia (art. 92) y de Francia (art. 8.º). En todos estos casos la intención del precepto es clara: subrayar el carácter bicéfalo del «poder ejecutivo», o bien, para acomodarnos a la terminología española, asegurar el carácter limitado de la Monarquía mediante la extensión a los ministros, y a favor del presidente del Gobierno, de aquel *principio de presentación* a que nos referimos antes. Lógicamente, y por aplicación de la regla de *contrarius actus*, también el cese de los ministros será a propuesta

(5) El Derecho Constitucional comparado ofrece numerosos ejemplos de *referenda* ocasionales, y ello en países cuya Constitución no prevé en ningún caso esta técnica de democracia directa. Así, para ceñirnos a regímenes monárquicos, la consulta popular excepcional convocada en Bélgica por ley de 12 de marzo de 1950, con motivo del *affaire royal*, y los varios *referenda* consultivos de Noruega.

(6) Es de notar que la posibilidad de combinar la propuesta del Consejo del Reino con el referéndum popular ya fue apuntada por algún calificado opinante antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado; véanse las declaraciones de don ALBERTO MARTÍN ARTAJO al diario *Madrid* de 18 de abril de 1966.

del presidente del Gobierno, aunque se produzca a petición de los propios interesados (art. 18 de la LOE), y desde luego, la vida política de todos ellos está condicionada a la permanencia del presidente en su cargo; así que cesarán al par de éste, bien por expiración del término del mandato, bien por cualquier otra causa.

Los mecanismos constitucionales aparecen, pues, diáfanos; la dirección a que apuntan es, sin duda, la de realzar la figura del presidente, y también la de hacer posibles gabinetes homogéneos, con homogeneidad nacida de su lógica subordinación a aquel en cuyas manos está proponer los nombramientos y los ceses (7). Pero indisolublemente también tienden a descargar y descomprometer al Rey, en la medida en que éste carece de iniciativa constitucional para promover crisis parciales, aunque sí la tenga, como veremos más adelante, para promover crisis totales.

CUESTIÓN PREVIA: TRADICIONES PRÓXIMA Y REMOTA DE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO

El examen de las atribuciones del Gobierno y de su presidente requiere la combinación de dos métodos, lógico e histórico; siempre, por descontado, debe echar mano de ambos la interpretación jurídico-constitucional, pero su simultáneo empleo resulta, en la ocasión, muy necesario. Y pienso que, aun a riesgo de incurrir en aparente digresión, debemos comenzar precisando la naturaleza y límites del «fondo de poder» constituido por nuestras leyes Fundamentales a favor del Rey, puesto que, en definitiva, los usufructuarios y beneficiarios efectivos de gran parte de ese poder no van a ser otros que el Gobierno y su presidente.

Bajo los tres primeros títulos de la ley Orgánica del Estado, abarcadores de veinte densos artículos, laten dos tradiciones: una tradición próxima, que se remonta al Decreto de 29 de septiembre de 1936, y otra remota, que asciende a esa «Monarquía tradicional» a la que alude el apartado VII de la ley de Principios. Ciertamente, no resulta fácil dibujar con rasgos positivos la «Monarquía tradicional», pues decir tradición tanto vale como decir fluencia sucesiva y cambiante, esto es, *ius incertum*. Pero si no una tipificación positiva, sí cabe una tipificación negativa. No me atrevería a definir qué

(7) Un precedente en el mismo sentido, dentro de nuestra Monarquía constitucional, se encuentra en el Anteproyecto de 1929: «El presidente someterá a la aprobación del Rey la lista de los ministros y las sustituciones de ellos a que hubiese lugar en el curso de su mandato» (art. 69).

fue nuestra «Monarquía tradicional», ya que, como dice Nietzsche, sólo es susceptible de definición lo que no tiene historia, y desde Recaredo a las Cortes de Cádiz ha corrido mucha y cambiante historia; pero sí es posible definir, cuando menos, qué es lo que no fue, un poco como los antiguos teólogos franciscanos hablaban de Dios por «vía de remoción», más que por vía de afirmaciones directas.

A) Pero veamos primero la *tradición próxima*. Sabido es que el Decreto de 29 de septiembre de 1936 confiere a Franco, nominativamente, «todos los poderes del nuevo Estado», y que tras de esta inicial concesión discurre más de un tercio de siglo orientado hacia un término *ad quem*: el establecimiento de una Monarquía constitucional pura, bien que con portillos abiertos —aunque personalmente creo que difícilmente franqueables— a una ulterior «parlamentarización». De suerte, que la reciente historia constitucional de España condensa un proceso de decantación política al que podría aplicarse la famosa definición que daba Miguel Angel del arte de la escultura: «se coge un bloque de piedra y se le va quitando todo lo que sobra». Lógicamente, tan peculiar proceso hace de todo punto necesario el método histórico; las definiciones puramente actualistas que suelen darse de nuestras instituciones públicas corren riesgo de resultar confundentes, y tanto más si se acomodan a cualquier plantilla extranjera de distinción de poderes y funciones. Salvo el Derecho alemán del Imperio (y aun éste con grandísimas reservas) creo que de poco nos pueden servir las sugerencias de los sistemas extranjeros; se entiende, a la hora de fijar los conceptos generales, aunque sí nos puedan servir a la hora de las construcciones particulares.

La progresiva limitación de un poder personalizado y concentrado sigue dos vías de evolución muy lógicas, vías que muchas veces han sido recorridas en la historia constitucional de los países occidentales. La primera vía es la conversión de ese poder en un poder «asistido», que recaba y recibe la ayuda de otros órganos; órganos de carácter minoritario —en nuestro caso los Consejos de Ministros y del Reino y de los Tribunales— y órganos de carácter mayoritario y representativo —Cortes y Consejo Nacional—. La segunda vía, paralela a la anterior, es la gradual intensificación y perfeccionamiento de los efectos jurídicos de la asistencia, que pasa de ser una simple compañía servicial y quizá esporádica a ser una colaboración permanente, y finalmente preceptiva y aun formalmente aprobatoria y vinculante, de tal modo que, a la postre, y con matices variables según las esferas y funciones, los actos del Monarca (en el sentido etimológico de la palabra) se tornan «actos complejos», fruto de la convergencia de dos voluntades: la del propio Monarca y la del órgano aristocrático o democrático que con él colabora, representado generalmente por su presidente, que unas veces será *primus*

inter pares —así, el presidente del Consejo del Reino— y otras *primatum tenens* —así, el presidente del Gobierno— (8). En el límite, significado por las sentencias judiciales, la voluntad del Monarca se manifiesta ya tan sólo mediante una delegación perpetua e irrevocable; basta con que los jueces las dicten en su nombre y con que así lo hagan constar en el encabezamiento de la correspondiente ejecutoria.

Así queda, en definitiva, organizado el poder dentro de varios círculos concéntricos, en cada uno de los cuales el Jefe del Estado se constituye y actúa a la par con otros órganos; a veces tan sólo uno, a veces dos, a veces, incluso, más de dos. El caso de más extrema complejidad quizá sea el de la reforma o derogación de una ley Fundamental, acto en el que la sanción final del Jefe del Estado viene precedida de la intervención del Gobierno a la hora de ejercer la iniciativa legislativa, del Consejo Nacional, que debe informar el proyecto antes y después de su consideración por las Cortes, si es que éstas llegaren a «elaborarlo» introduciendo en él alguna modificación (9), de las Cortes, que han de aprobarlo, y de la nación, que ha de ser consultada en referéndum; y en fin, eventualmente también puede decir su palabra el Consejo del Reino, si el Consejo Nacional entablare ante él recurso de contrafuero por entender que la reforma constitucional proyectada vulnera los Principios Fundamentales (10).

(8) La voluntad del Monarca prevalece formalmente, en cuanto es condición *per quam* de la validez de los actos complejos; la voluntad concurrente, aunque inferior, es, sin embargo, condición *sine qua non* de esa validez. Estamos, pues, ante «actos complejos desiguales», en los que no hay propiamente dos voluntades perfectas que se funden, sino dos voluntades imperfectas que se integran o complementan.

(9) Esta doble intervención del Consejo Nacional parece deducirse de los artículos 23, b), y 65 de la LOE.

(10) Entiendo que la misión esencial que ante sí tiene hoy el Derecho público español es deslindar todos estos círculos concéntricos, asignándole a cada uno un nombre y elaborando su particular dogmática; y la misión esencial que ante sí tiene nuestra sociología política, bajo pena de quedarse en vago mimetismo extranjerizante, es verificar los índices de observación o desajuste existentes entre éstos círculos de poder y la realidad social. En suma, adoptar el *Derecho político* español como punto de referencia para esclarecer el *hecho político* español. Pero esto no es psicológicamente posible para quienes consideran a nuestro vigente ordenamiento constitucional como una provisionalidad tambaleante.

Otro riesgo, polarmente opuesto, es el de «solicitar» los textos de ese ordenamiento para extraer de ellos una dogmática excesivamente apurada y precisa, sin percatarse de que todo texto jurídico-constitucional va siempre rodeado por un halo de prácticas y de convenciones, y que éstas son las que, en definitiva, deciden su sentido en muchos puntos. El privacista, que trabaja en un clima de litigios y contraposiciones dialécticas —*ubi contradictio ibi distinctio*—, está obligado a perseguir hasta el final el sentido jurídico de las normas; el constitucionalista, en cambio, ha de pararse en el punto en

Perseguir en detalle la formación histórica de estos círculos de poder nos llevaría demasiado lejos. En síntesis, el proceso puede resumirse diciendo que el Caudillo actúa en cuatro contextos: Tribunales, Consejo de Ministros, Consejo del Reino y Cortes (11). De la colaboración con cada uno de estos cuatro organismos brotan cuatro funciones del Estado, coordinadas entre sí y perfectamente compatibles con la «unidad del poder» consagrada en el artículo 2.º de la LOE; pues el poder siempre reside, sin división, en el mismo Jefe del Estado. Pero por «poder» ha de entenderse, precisamente, «acción directa sobre el súbdito», para emplear una vieja fórmula de Donoso Cortés (12). Así que toda actitud de obediencia política, y toda expresión de acatamiento a una sentencia, reglamento, acto administrativo o ley, entrañan obediencia y acatamiento prestados al Jefe del Estado; diríamos que estas manifestaciones del Derecho son tallos monárquicos que reciben en su mismo arranque el injerto de una concurrente voluntad aristocrática o democrática, concurrencia que les asegura validez.

La primera función es definida como *función jurisdiccional* en el artículo 31 de la LOE; la segunda, que es la que el Jefe del Estado desempeña con la asistencia del Consejo del Reino, pudiéramos denominarla *función regia* en sentido estricto, o quizá función de prerrogativa; la tercera, ejercida mediante el Consejo de Ministros, es la *función de «gobernación del Reino»* (artículo 13 de la LOE), comprensiva de todos los asuntos políticos y administrativos y con un claro carácter residual, puesto que a ella corresponde cuanto no sea prerrogativa, jurisdicción o competencia de Cortes; y en fin, a la cuarta me atrevería a llamarla, desempolvando una expresión formalmente vigente hasta 1868, *función de «negocios graves»* (13). La lista de tales ne-

que la ley se calla, cuando menos mientras no se trate de dictaminar en materias de contrafuero. Claro que esta detención no quita para que, como teórico político e incluso como simple ciudadano, abogue por la conveniencia de fomentar o de desarraigar determinadas prácticas.

(11) Las expresiones que en puridad deberíamos utilizar serían las inglesas: *The King in Court, The King in Council, The King in Parliament*. Pero sus equivalentes españoles, y es lástima, no han tenido durante los últimos años más que un empleo excepcional; en textos legales tan sólo he encontrado, con sentido muy borroso, la expresión «Del Caudillo, jefe Nacional, en el Consejo», rúbrica del título primero del Reglamento del Consejo Nacional de FET y de las JONS de 20 de diciembre de 1942.

(12) La utiliza en un artículo del diario *El Piloto*, correspondiente a junio de 1839.

(13) Véase el preámbulo de la Constitución de 1845. La fórmula «negocios graves» equivale a la de «hechos grandes y arduos», acuñada en las Cortes de Valladolid de 1419 y aun presente en la ley 2.ª, título VII, Libro VI de la Nueva Recopilación. Esta ley, sobre la que luego volveremos, fue omitida en la Novísima (año 1805), junto con la primera del mismo título y libro, referente a la necesidad de convocar Cortes para el otorgamiento de tributos nuevos.

gocios o «casos de Cortes» viene hoy en el artículo 10 de la ley constitutiva de las mismas, ampliable eventualmente por el juego del artículo 12 y completada por los artículos 8.º, 9.º y 34 del Fuero de los Españoles y por el régimen de acuerdos, autorizaciones y resoluciones establecido en los artículos 9.º y 50 de la LOE; inútil subrayar que el meollo de esta función es la «elaboración y aprobación» de las leyes (art. 1.º de la ley de Cortes), ya que forma legal adoptan en nuestro racionalizado Derecho moderno la mayoría de las resoluciones incidentes sobre «negocios graves» (14).

B) Veamos ahora lo que respecta a la *tradición remota*. La expresión «Monarquía tradicional» está incluida en la ley de Principios, y participa, por tanto, de la superlegalidad e intangibilidad propia de esa ley; no sólo nuestro Estado no podrá dejar de ser monárquico, se entiende sin ruptura revolucionaria, sino que esa Monarquía no podrá dejar de ser «tradicional». Estamos, pues, ante uno de tantos casos en que una expresión originariamente política se carga de trascendencia jurídica; podría concebirse, ante cualquier posible proyecto de reforma constitucional, un hipotético recurso de contrafuero fundado en el carácter «no tradicional» que con él vendría a infundirse a la Monarquía.

Desde 1936 a 1947 la forma política de España no está constitucionalmente definida; se trata de un «Estado», a secas, como la antigua Roma era, a secas, *res publica*. Pero en 1947, el artículo 1.º de la ley de Sucesión constituye a este Estado en Reino «de acuerdo con su tradición». Esta es la primera invocación, todavía vaga, de la futura «Monarquía tradicional», que once años más adelante va a consagrar la ley de Principios. Pero la ley de Principios deja abierta una interrogante, pues salvo el punto de la «representación orgánica», consagrada en el apartado VIII, en absoluto precisa el sistema institucional de la Monarquía, y nada dice respecto al contenido de la potestad regia y a las relaciones entre el Jefe del Estado, el Gobierno y las Cortes. Son cuestiones éstas que once años más tarde va a perfilar la ley Orgánica del Estado, así que podemos considerarla como una interpretación au-

(14) Cabría, para completar la clasificación, distinguir otras dos funciones: la *constituyente*, que como antes señalamos puede llegar a enhebrar cinco de los nueve «Altos Organos» del Estado y a cuyo ejercicio es llamada también la Nación mediante referéndum, y la de *sugestión política*, que corresponde al Consejo Nacional en conexión con el Jefe del Estado y el Gobierno. Cuando el artículo 2.º de la LOE emplea la expresión «funciones» deberíamos pensar precisamente en estas seis, que son las inducibles de la letra y del espíritu de nuestro ordenamiento, y no aplicar plantillas clasificatorias extraídas de ordenamientos o de construcciones doctrinales extranjeras; proceder así no sería casticismo autocomplaciente, sino conciencia de nuestra irrenunciable identidad.

Inútil subrayar que el único órgano omnifuncional es el Jefe del Estado, y de aquí que sea él quien asegura la «coordinación de funciones» y la «unidad del poder».

téntica, en el sentido de que emana del propio órgano constituyente, de lo que es una «Monarquía tradicional».

Con todo, la evolución futura de esta Monarquía, y también la posibilidad de alguna eventual modificación o derogación de la legislación fundamental, exigen apurar el concepto, ciertamente polémico y ambiguo en el curso del siglo XIX. No me parece que en la primera mitad del mismo fuera corriente la expresión «Monarquía tradicional»; la misma expresión «tradicionalismo», en sentido político, es tardía, y no se divulga hasta los años inmediatamente anteriores a la revolución de septiembre. Mas bien solía hablarse de «antigua Monarquía», o a lo sumo aludir, como hace Balmes, al «elemento tradicional español», que debe reflorar en la Constitución política «acomodándose al espíritu del siglo» (15).

Ahora bien, la ausencia de la expresión literal no quita para que la idea esté presente en la primera mitad del siglo, y expresión e idea lo están en la segunda mitad, pero con versiones diversas que es necesario contrastar: la de Argüelles y Martínez Marina, la de Pidal y Cánovas, la de Colmeiro y la del Manifiesto de los Persas, Balmes y Aparisi Guijarro. Son autores muy distintos pero reductibles a dos grupos (16). Los cinco primeros, desde Argüelles a Cánovas, expresan su concepción de la antigua Monarquía con la oportunidad de muy concretos períodos constituyentes: el que va de 1810 a 1812, el de 1844 a 1845 y el de 1869 a 1876. Por contra, Colmeiro escribe animado por un deseo de esclarecimiento científico, más que político o criptopolítico, y los Persas y Aparisi al hilo de la polémica antiliberal y en una cierta lejanía descomprometida, ya que ni aquellos realistas ni este carlista están puestos a la faena de dar una Constitución a España con visos de implantación inmediata. Aparisi llega, es verdad, a redactar todo un proyecto, pero sin la concreción indispensable a una ley positiva (17). Y de Balmes lo mismo debe decirse, y aun con mayor énfasis, puesto que viene a reducir la «Constitución de la Monarquía española» a dos lacónicos artículos, extracto de dos leyes de la Nueva Recopilación, dejando todo lo demás a la «parte reglamentaria» y a la cambiante experiencia (18).

(15) Véase el tomo VI de sus *Obras Completas* en la edición de la BAC, págs. 752 y 753. La mención corresponde a un artículo periodístico del año 1844.

(16) Sería útil una antología en la que se recogieran las diferentes interpretaciones históricas de la «antigua Monarquía» en estos y otros autores del siglo XIX, y también en sus predecesores dieciochescos desde el padre BURRIEL a CAMPANY.

(17) Está recogido en sus *Obras*, Madrid, 1874, tomo IV, págs. 287 a 297.

(18) Véase *Obras Completas*, tomo VI, págs. 628 a 630. Artículo publicado en 5 de junio de 1844. BALMES se refiere a las leyes 1.^a y 2.^a del título VII, libro VI, que son las que condensan los «casos de Cortes» según el antiguo Derecho.

Los políticos liberales y Martínez Marina ven la «antigua Monarquía» a través del cristal de sus propios conceptos y propósitos políticos, y, por ende, un tanto deformada, consciente o inconscientemente. Y ello puede decirse, incluso, de esa especie de resumen o quintaesencia de nuestra historia institucional que llama Cánovas «Constitución interna», principio de la cual sería la pertenencia de la soberanía del Rey con las Cortes. En realidad, tal principio no se justifica a la luz de una crítica rigurosa, y debe considerarse un *coup de pousse* aplicado a nuestra constitución histórica para arrimarla al ascuá de la Monarquía parlamentaria, basada en la responsabilidad ministerial ante las Cortes y en el inseparable juego de partidos; Monarquía que aunque no literalmente establecida en la Constitución de 1876, ya que el parlamentarismo del siglo XIX se reducía a puras prácticas consuetudinarias, era, como es bien sabido, el ideal político al que Cánovas apuntaba.

Los autores del Manifiesto de los Persas, Balmes, Aparisi y Colmeiro llegan a una visión histórica más exacta, aquellos por cierta connaturalidad intuitiva que les lleva a entender la tradición mejor que los autores liberales, y este último por su profunda familiaridad con las fuentes. Salvadas leves diferencias de expresión, para todos el poder supremo radica en el Rey, llámenle o no Soberano, y propiamente no lo comparte con las Cortes. Ahora bien, el ejercicio de este poder exige, en virtud de prescripción constitucional, la asistencia de las Cortes para «hacer y publicar» leyes y para otra serie de casos, preceptuados en la Nueva Recopilación. Lo cual no quita para reconocer la enorme variación habida en la observancia de tales preceptos; los persas achacan su frecuente olvido al «despotismo ministerial» inaugurado con Carlos I (19), y Colmeiro apunta que, aun legislándose tantas veces por reales pragmáticas, la cláusula final que asigna a éstas «fuerza y vigor de ley hecha y promulgada en Cortes» tanto vale como poner en duda el derecho de los Reyes a legislar por sí solos y de propia autoridad (20). *En suma, los autores del segundo grupo que aquí consideramos entienden que la Monarquía tradicional es ni más ni menos que la legalmente establecida hasta 1805; y aún Colmeiro subraya que la omisión en la Novísima de la ley que mandaba convocar Cortes con ocasión de «hechos grandes y arduos» no supone derogación formal. «Ni esta ley fue nunca derogada, ni dejó de tener la sanción de los siglos, ni se borró jamás de la memoria de los castellanos» (21).*

(19) Véase el parágrafo 112 del Manifiesto, en la pág. 255 de la edición del mismo que cierra la obra de MARÍA CRISTINA DÍAZ LOIS: *El Manifiesto de 1814*, Pamplona, 1967.

(20) *Curso de Derecho político*, Madrid, 1873, pág. 338.

(21) Así concluye la parte primera de su introducción a la publicación académica de las *Cortes de los Antiguos Reinos de León y Castilla*, Madrid, 1883, pág. 107. COLMEIRO se refiere a la ley 2.^a del título VII, libro VI de la Nueva Recopilación, omitida

La investigación contemporánea está, desde luego, más cerca del segundo que del primero de los dos grupos de autores decimonónicos, aunque existan matices diferenciales entre unos y otros historiadores. Torres López y Pérez Prendes se inclinan a ver en las Cortes castellano-leonesas más bien un órgano subordinado al Rey (22), y Valdeavellano un efectivo principio de limitación. Habida cuenta de que no sólo debe contarse la experiencia castellano-leonesa, sino también la navarra, aragonesa y catalana, creo que Valdeavellano sintetiza muy bien la cuestión: «por lo que resulta de las fuentes, las Cortes medievales no fueron en ninguno de los Estados un mero órgano consultivo del Rey. El Monarca era, sin duda, en los Estados de la Reconquista la encarnación personal de la autoridad del Estado, investido el Príncipe de la suprema potestad de mando o *imperium* a la que todos debían obediencia, pero el poder real se hallaba limitado por el Derecho y la costumbre del país, que el Rey estaba en la obligación de respetar, y las Cortes fueron en la Edad Media un órgano político que, con las quejas y peticiones al Rey de los representantes de los *estamentos* sociales que lo integraban, fiscalizaba en cierto modo la actuación del poder regio en su adecuación al ordenamiento jurídico establecido. Así, en todos los Estados de la Reconquista las Cortes debían y daban consejo al Monarca, pero determinadas medidas o mandatos del poder regio requerían no sólo el consejo, sino también el consentimiento de estas asambleas» (23).

Otro rasgo que obviamente contribuye a perfilar la imagen de la Monarquía tradicional, tal como la ven los autores que consideramos, es la existencia de Consejos, o cuerpos consultivos permanentes para asuntos graves y ordinarios. A este respecto, las disposiciones más generales están recogidas en el título IV del libro II de la Nueva Recopilación.

Resumiendo: la «Monarquía tradicional» de 1805, tan borrosa y desmen-

por REGUERA VALDELOMAR en la Novísima junto con la primera del mismo título y libro, sin duda obedeciendo a sugestión superior. Ambas leyes fijaban las limitaciones populares del poder del Rey, y no es de extrañar que su eliminación, tan inmediata a la crisis política de 1808, fuera considerada por muchos como un reflejo del «despotismo ministerial» de Godoy. MARTÍNEZ MARINA se expresa en 1819 —época absolutista— con significativa reticencia: «Ignoro las razones que pudo haber para la omisión de esta ley del reino (se refiere a la ley 2.^a) inserta en todas las compilaciones anteriores.» Véase su *Juicio crítico de la Novísima Recopilación*, Madrid, 1819, pág. 271.

(22) Véase un resumen de las tesis del primero, bajo el título de «Naturaleza jurídica de las Cortes de Castilla», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. XIV, páginas 739-40. De PÉREZ PRENDES, el artículo «Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz», publicado en *R. E. P.*, núm. 126, noviembre-diciembre de 1962, págs. 321 a 341, especialmente pág. 334.

(23) *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Madrid, 1970, pág. 467.

tida en la práctica austríaca y borbónica como clara en la teoría, significa una etapa en aquella doble vía evolutiva que sigue la limitación del poder personalizado, a la que nos referimos al hablar de la tradición próxima. *Hay un sensible paralelismo entre los treinta últimos años y la secular historia institucional de España*; se trata en ambos casos de limitar un poder supremo mediante la técnica de *concurrencia de voluntades*, y pudiéramos decir que entre la Nueva Recopilación y las leyes Fundamentales media cierta relación de paternidad; relación que viene a proclamar la ley de Principios cuando califica a la Monarquía de «tradicional», y ello con carácter «permanente e inalterable».

Las puntualizaciones precedentes nos han llevado a modelar en hueco, digámoslo así, lo que por «Monarquía tradicional» debe entenderse; no a dibujarla con rasgos positivos, cosa que no tiene sentido cuando nos enfrentamos con una tradición variada y milenaria, sino a precisar *quid non sit*. Desde luego que no deja de resultar duro para quien no cultive regustos arcaizantes el que un ordenamiento constitucional de la segunda mitad del siglo XX remita implícitamente a otro de 1805, con el que ya las Cortes de Cádiz iban a romper, bajo falsas apariencias de respeto, en 1810. Pero estamos aquí en el terreno de los mecanismos constitucionales, y de ellos quizá pueda decirse, como de las señoras, que no tienen edad (24). A fin de cuentas, lo que hace nuestra Constitución actual es dar el quiebro a ciertas técnicas liberales de limitación del poder adoptadas a partir del Decreto de Muñoz Torrero, técnicas que no parecen haber dado buen resultado en el banco de prueba de nuestra historia; pero ello, por descontado, *no para reconstruir un poder absoluto, sino para recuperar cierto perdido eje de marcha*. En síntesis, tres son las técnicas rechazadas: la limitación por *desplazamiento de la soberanía nacional* desde el Rey a las Cortes, la limitación por *fraccionamiento del poder* según el esquema de la «separación de poderes» que toma la

(24) La idea de «Monarquía tradicional» parece inducir, aparte la peculiar configuración del poder que se considera aquí, otros dos factores o elementos: es Monarquía católica, calificación ésta que el propio apartado VII de la ley de Principios recoge específicamente, y se corresponde con una concepción orgánica de la «vida social» (ap. VI). Ninguno de estos dos factores es tenido ahora en cuenta ya que no repercuten (al menos de modo directo) en las relaciones entre el Gobierno, el Jefe del Estado y las Cortes. Pero creo que también podía darse de ellos una interpretación *sensu positivo*, como la que se intenta respecto del primero en estas páginas, y ello sin incurrir en ningún panglossiano optimismo. Ahora bien, huelga decir que toda interpretación positiva tiene su precio. «No se destruye más que aquello que se sustituye»; quien desee hoy, por ejemplo, mantener la catolicidad del Estado español ha de configurarla de tal manera que a través de ella puedan obtenerse, *además*, las ventajas que se seguirían de configurar a nuestro Estado como laico.

Constitución gaditana de Montesquieu y de la Constitución francesa de 1791, y la limitación por «*parlamentarización*», o sea, por supeditación de la continuidad ministerial a la confianza de las Cortes; técnica esta última cuya eclosión sitúa Tomás Villarroya en 1835 (25), y que iba a cobrar realce y justificación constitucional con las fórmulas pactistas de 1845 y de 1876.

Hecha almoneda de estos tres clásicos frenos, varias son las preguntas que se nos agolpan. ¿Puede montarse hoy un orden constitucional mediante la sola acción del cuarto y más antiguo freno, el de la técnica de *concurrencia de voluntades*? ¿Permite el juego de esta técnica construir un Estado en el que el poder tenga legitimación democrática y se proponga como objetivos el desarrollo social y el amparo de los derechos fundamentales, es decir, un Estado «a la altura de los tiempos»? La respuesta a estas preguntas vendrá entretejida en las consideraciones siguientes, con las que retomaremos el hilo de las cinco condiciones necesarias para la plena potenciación del Gobierno.

(Continuará en el próximo número.)

RODRIGO FERNÁNDEZ-CARVAJAL

R É S U M É

Les pages précédentes constituent la première partie d'une étude destinée à fixer la position théorico-politique et constitutionnelle du Gouvernement dans le cadre des Lois Fondamentales en vigueur en Espagne. Dans le prochain numéro de cette Revue l'exposé continuera et sera conclu. Cette position sera considérée dans la perspective d'un terminus ad queru, vers lequel semble s'acheminer la prévisible évolution; la configuration du système politique espagnol en tant que Monarchie constitutionnelle pure, basée sur une technique de limitation du pouvoir par "l'action simultanée de volontés", mais dans laquelle ce pouvoir sera plutôt le fait du Président du Gouvernement que du Monarque. Il s'agit bien sûr du pouvoir affectif, et sans porter préjudice aux pouvoirs qui correspondent au Monarque comme la titularité juridique et même l'exercice de certaines fonctions particulièrement importantes, toujours avec l'assistance du Conseil du Royaume.

Pour que cette version espagnole du "gouvernement primer-ministériel"

(25) Véase su obra *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968, página 423. En contra DIETER NOHLEN: «Ideas sobre gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real», en *R. E. P.*, núm. 162, noviembre-diciembre de 1968, págs. 93 a 119, especialmente pág. 110.

anglais ou du "système de chancelier" allemand (naturellement adaptée à nos circonstances propres et uniques) puisse atteindre une certaine maturité, cinq conditions au moins sont nécessaires, entre lesquelles seulement une sera développée dans cette première partie: la désignation du Président du Gouvernement [grâce à un référendum préliminaire], à travers la présentation au Monarque par le Conseil du Royaume d'un terne de candidats tous les cinq ans.

Ensuite, et antérieurement à l'examen des quatre autres conditions, est expliqué le sens de l'expression "Monarchie traditionnelle" qui définit la forme de gouvernement de l'Espagne, la Loi des Principes, pinacle de notre système juridique constitutionnel. D'une part, cette tradition est récente: elle remonte au Décret du 29 Septembre 1936, qui confère à Franco "tous les pouvoirs de l'Etat", et à l'ultérieur processus de rationalisation et limitation de tels pouvoirs qui aboutit, trente ans plus tard, à la Loi Organique de l'Etat. D'autre part, cette tradition est aussi lointaine: elle remonte à la Nouvelle Compilation, qui fut en vigueur jusqu'en 1805, corps légal dans lequel se définit, malgré les discordantes pratiques absolutistes, un système de Monarchie limitée basé sur l'action simultanée de volontés entre le Roi et les "Cortès", et non sur le principe de séparation des pouvoirs ni sur la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée.

Entre ces deux traditions existe un sensible parallélisme; la tradition récente prétend, en définitive, développer et expliquer ce qui dans l'ancienne se trouvait déjà de façon implicite. Est-il possible à l'heure actuelle d'imaginer une "Monarchie limitée" d'un nouvel ordre, appuyée sur la figure d'un Président du Gouvernement fort? Est-il possible aujourd'hui de faire abstraction des techniques de limitation de pouvoir héritées du IX^{ème} siècle et de les substituer par une nouvelle version, codifiée et rationalisée, de la technique plus ancienne de "l'action simultanée de volontés"? Comme nous le verrons dans la suite à la présente étude, la logique du système politique espagnol nous apportera peut-être, à travers son développement progressif, une réponse à ces questions.

S U M M A R Y

The preceding pages constitute the first part of a study that aims to establish the politico-theoretical and constitutional position of the Government within the Fundamental Laws in force in Spain. The second and final part will appear in the next issue of this Review. The position of the Government is examined as a terminus ad queru, the foreseeable development towards which appears to be the shaping of the Spanish political system as a pure cons-

titutional Monarchy based on limitation of power by "consensus of wills", though this power will be more rooted in the President of the Government than in the Monarch himself. The reference here, is to effective power of course, and there is no implication that this situation would in any way lessen the Monarch's juridical authority or even his right to exercise certain vitally important functions, though never independently of the Council of the Realm.

For this Spanish version of British "government by prime minister" or the German "chancellor system" to mature —adapted, of course, to our own specific and inevitable circumstances— as many as five prior conditions are required, only one of which is dealt with in this first part: the designation of the President of the Government by previous referendum, the names of the candidates being submitted every five years by the Council of the Realm to the Monarch.

Before passing on to the other four conditions, the author analyzes the meaning of the term "traditional monarchy", as Spain's form of government is defined by the Law of Principles, the most important of the constitutional documents. In one sense, this tradition is recent and near to us: it started with the Bill of 29 September 1936, which gave Franco "all the powers of the State" and was followed by a later process of rationalization and limitation which, thirty years later, bore fruit in the Organic Law of the State. In another sense, the tradition is old and distant, going back to the New Digest, in force up to the year 1805. This body of laws defines, in spite of contrary absolutist practice, a system of limited Monarchy based on the consensus of King and Cortes and not on the separation of powers principle or the responsibility of the Government to the Assembly.

There is a clear similarity between the two traditions: the recent one sets out, in fact, to develop and give specific shape to what in the old one had been inchoate and implicit. Can a new kind of "limited monarchy", supported by the figure of a strong President of the Government, take on flesh today? Can one now do without those methods of limiting power inherited from the 19th century and replace them with a new, codified and rationalized version of the old consensus technique? Perhaps, as will be suggested in the continuation of the present study, the logic of the Spanish political system will give us, in its progressive development, the answer to these questions.

