

EL CONSEJO DEL REINO

I

La Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947 introdujo en el sistema institucional del Estado español el Consejo del Reino, con funciones bastante reducidas, tales como las de asistencia al Jefe del Estado en casos de devolución a las Cortes de una Ley elaborada por ellas, declarar la guerra • acordar la paz y asesorarle en aquellos asuntos trascendentales que le sometiese, además de las funciones relacionadas con la sucesión en dicha Jefatura y matrimonios regios. La Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 ha transformado profundamente el Consejo del Reino, que, de un órgano consultivo del Jefe del Estado, ha pasado a ser un órgano político de primer orden, que, junto a la Jefatura del Estado, ocupa el vértice superior de la organización institucional del Estado.

Su nombre, así como algunas de sus atribuciones, recuerda la institución tradicional del Consejo Real medieval, luego Consejo de Castilla. Pero aunque puedan encontrarse más o menos parecidos con aquellos Consejos históricos, una comparación entre ambos nos llevaría a la conclusión de la gran diferencia que separa un órgano consultivo de funciones primordialmente jurisdiccionales, de un órgano activo con funciones políticas trascendentales en la vida de la Nación.

El Consejo Real aparece en el siglo XIV en Castilla y en Aragón, y en el XV, en Navarra. Su origen está en la «Curia ordinaria», de la cual se separa, y parece ser que el Consejo Real de Castilla se forma como Consejo asesor de Fernando III, y se consolida durante la minoría de edad de Fernando IV, en la segunda mitad del siglo XIII. En 1313, durante la minoría de edad de Alfonso XI, se hizo electivo, aunque no por mucho tiempo, pues, aparte de cuatro prelados, otros dieciséis caballeros que lo integraban debían ser elegidos: cuatro por Castilla, otros cuatro por León y Galicia, cuatro por Toledo y otros tantos por Andalucía. Pero el Consejo no se hizo permanente —acabó sus funciones con la mayor edad de Alfonso XI— hasta 1385, con Juan I, que en las Cortes de Valladolid decretó su constitución, quedando

integrado por cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos nombrados por el Rey. Su competencia se extendió a «todos los fechos del Reino», salvo los judiciales reservados a la Curia o Audiencia y otros expresamente reservados al Rey. Posteriormente, se varió el número de Consejeros. En 1406 queda regulada esta institución por una Ordenanza de Enrique III, y el número de Consejeros es de dieciséis, sustituyendo a los ciudadanos por «doctores en Leyes», y si en 1425 llega a tener setenta y cinco miembros, en 1459 se reduce, volviendo a ser de doce miembros, según la Ordenanza de Enrique IV, siendo ocho letrados.

En 1480, tras las Cortes de Toledo, una Ordenanza de los Reyes Católicos vuelve a reorganizar el Consejo Real, integrado ahora por ocho o nueve letrados, tres caballeros y un prelado.

El Consejo Real de Aragón surge también del seno de la Corte o «Curia ordinaria» aragonesa, de la cual parece empezar a distinguirse a finales del siglo XIII, durante el reinado de Alfonso III. En el reinado de Pedro IV es ya un cuerpo consultivo permanente presidido por el Canciller. Aunque con una mayor indeterminación de sus funciones que el de Castilla, posee atribuciones en cuanto a la preparación de ordenanzas reales, resolución de peticiones y funciones de asesoramiento, como la de los «endrecadors de la consciencia real», que formando parte del Consejo, tenían por misión advertir al Rey de la inmoralidad de sus actos de gobierno.

Después de la unión de los Reinos, el Consejo de Castilla es el que prospera, siendo el primero de los demás Consejos de la Monarquía, con una autoridad que llegó a ser, según expresión de Gibert, «cuasisoberana». En el sistema polisindial de los Austrias, junto al Consejo de Castilla subsiste el de Aragón, y se crean otros de diversa índole. Felipe V, después de la guerra de Sucesión, integró el de Aragón en el Consejo de Castilla.

Pedro Escolano de Arrieta, escribano del Consejo, y autor de una obra titulada *Práctica del Consejo de Castilla*, escrita a finales del XVIII, nos describe la exhaustiva competencia del Consejo, que abarca desde la fijación de términos municipales, licencia de impresos, protección de las Universidades, fundaciones piadosas..., hasta conocer de las apelaciones respecto a casi todas las jurisdicciones especiales y ser última instancia en todos los pleitos. Tal era la importancia del Consejo, que, como decía este autor, «los vasallos le han reconocido como su inmediato tutor y protector después de su Soberano».

El Consejo de Castilla se disuelve en la guerra de la Independencia, por Decreto de Napoleón, pese a que en la Constitución de Bayona se le dejaba subsistente como Tribunal de reposición, bajo la denominación de Consejo Real, y los doceañistas no recogen esta institución tradicional, aunque crean

un órgano similar con el Consejo de Estado (1). Vuelve a reaparecer con Fernando VII, para terminar por ser olvidado en las restantes Constituciones hasta la aparición del Proyecto de Constitución, que en 1929 se elabora bajo la dictadura del General Primo de Rivera. Este proyecto es uno de los antecedentes más importantes del actual Consejo del Reino, de cuyo conocimiento el legislador se ha debido servir para configurarle.

El Proyecto de 1929, no obstante, presenta diferencias sustanciales respecto al Consejo del Reino hoy existente. En aquél es un órgano jurisdiccional y asesor, no sólo del Jefe del Estado, sino también del Gobierno. Como órgano jurisdiccional le corresponde resolver las cuestiones de competencia entre el ejecutivo y el judicial, los recursos por inconstitucionalidad y juzgar a los altos cargos. En cuanto a las audiencias obligatorias en ciertos casos por la Corona y el Gobierno, ninguna de ellas es vinculante, refiriéndose a los nombramientos de Regente y Jefe del Gobierno, dudas respecto a la sucesión y actos que afecten gravemente a las relaciones internacionales, seguridad interior o exterior y al régimen local.

II

El Consejo del Reino, tal como ha quedado instituido después de la Ley Orgánica, se presenta como un órgano político colectivo que, indiscutiblemente, participa de muchos de los caracteres de la Jefatura del Estado. No es una Jefatura colegiada, pues quedan suficientemente diferenciados y distintamente configurados en nuestras Leyes, la Jefatura del Estado unipersonal del Consejo; pero tampoco es solamente un órgano de asesoramiento de aquélla. Existen actos, como el del nombramiento de altos cargos, especialmente el del Presidente del Gobierno, que dan al Consejo del Reino una relevancia incluso sobre la propia Jefatura del Estado, limitándose esta última a elegir una persona de una terna, sin que le quepa adoptar otra opción política que la ya acordada por el Consejo.

Es, por consiguiente, difícil exponer la clase de órgano político a que pertenece el Consejo. En la división tripartita de Montesquieu, no puede encajarse exactamente dentro de ninguno de los poderes clásicos. Se podría decir que por sus diferentes atribuciones es, a la vez, órgano de decisión (por ejemplo, nombramiento de altos cargos), de consulta (por ejemplo, para someter a referéndum nacional un proyecto de Ley cuando no sea preceptivo) y de control de la legalidad (por ejemplo, su dictamen en los recursos

(1) Artículo 236 de la Constitución de 1812.

de contrafuero) (2). Por otra parte, de acuerdo con la clasificación de Loewenstein, es órgano que cumple dos funciones: «la decisión política fundamental» que se concreta en el nombramiento de los seis altos cargos del Estado con la trascendencia política que ello supone, y «el control político» que ejerce de forma decisiva sobre otros órganos, especialmente sobre la Jefatura del Estado (3).

Se podría definir nuestro Consejo del Reino como el órgano colectivo, autónomo, de carácter representativo, que, además de asistir a la Jefatura del Estado en sus tareas, asume junto a ésta las funciones de designación de los más altos cargos del Estado y de defensa del orden constitucional, y que garantiza, junto con el Gobierno y las Cortes, la continuidad institucional del régimen político español.

Órgano colectivo de carácter representativo.—Por su constitución, el Consejo del Reino viene a ser un Comité de representación orgánica e institucional, en cuanto a que su composición se forma a base de miembros electivos de cada una de las estructuras básicas de la comunidad (familia, municipio y sindicato) y de miembros electivos y designados que representan a otras instituciones políticas y sociales de la comunidad (Consejo Nacional del Movimiento, Universidades, Colegios Profesionales, Iglesia, Ejército, Tribunal Supremo, Consejo de Estado e Instituto de España).

La composición técnica, a base de letrados, que tuvo en otro tiempo, es sustituida de acuerdo con la concepción orgánica de nuestra sociedad y su proyección sobre el Estado. Sus miembros son en su mayoría electivos, si bien mediante formas indirectas, e incluso parte de sus miembros natos por razón de otros cargos, son elegidos para éstos por el propio Consejo del Reino.

De acuerdo con lo anterior, se puede hacer la siguiente clasificación de sus miembros:

I. Consejeros natos de elección por el Consejo:

- El Presidente del Consejo, Presidente de las Cortes.
- El Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.
- El Presidente del Consejo de Estado.

(2) Clasificación de DUVERGER, en *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1962, pág. 161.

(3) KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964, página 62.

II. Consejeros natos no electivos:

- El Prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los que sean Procuradores en Cortes.
- El Capitán General, o, en su defecto, el Teniente General en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.
- El General Jefe del Alto Estado Mayor, o, en su defecto, el más antiguo de los tres Generales Jefes de Estado Mayor de Tierra, Mar y Aire.
- El Presidente del Instituto de España.

III. Consejeros electivos por grupos de Procuradores en Cortes:

- Dos por el de Consejeros Nacionales.
- Dos por el de la Organización Sindical.
- Dos por el de Administración Local.
- Dos por el de representación familiar.
- Uno por el de Rectores de Universidad.
- Uno por el de Colegios Profesionales.

Estos diez últimos Procuradores, que son mayoría, pues en total suman dieciséis Consejeros, sin contar al Presidente, suponen una representación electiva de los grupos que constituyen las Cortes, que son, a su vez, electivos, salvo el de Rectores de Universidad (4), y teniendo en cuenta que los demás han de ser también Procuradores en Cortes, excepto los militares, pudiendo estos últimos, incluso, pertenecer al grupo de aquéllos que hasta veinticinco designa el Jefe del Estado, puede concluirse que el Consejo viene a ser un Comité representativo por grupos de las Cortes. De aquí la importancia que el Consejo tiene como representación de los Procuradores en Cortes y su influencia sobre éstas.

Sin embargo, en honor a la verdad, hay que añadir que algunos de estos grupos de Procuradores distan aún de ser totalmente electivos. El problema no está en nuestras Leyes Fundamentales, sino en las que regulan las instituciones que sirven de base a dichos grupos. Aparte del Consejo Nacional, en que cuarenta de sus miembros de designación del Caudillo pasarán con el tiempo a ser elegidos por cooptación interna del Consejo, lo cual ya está previsto en la Ley Orgánica del Estado, y del caso ya aludido de los Rectores

(4) Los Rectores de Universidad son nombrados por Decreto, a propuesta del Ministro de Educación y Ciencia (art. 77-1 de la Ley General de Educación).

de Universidad, en la Organización Sindical y en la Administración Local, muchos de los Procuradores elegidos de su seno son de designación por el ejecutivo.

Una solución más democrática es de prever a partir de la nueva Ley Sindical, aunque el problema continúa respecto a la Administración Local, en que Alcaldes y Presidentes de Diputaciones Provinciales son de designación gubernativa, recayendo sobre los mismos, muchas veces, la elección de Procuradores en Cortes.

Además, unido a lo anterior, al ir vinculado el cargo de Consejero a la condición por la que hubiese sido elegido o designado, en este último caso, un cese en el cargo trae consigo el cese como Consejero. La autonomía del Consejo del Reino, que veremos a continuación, exige una garantía respecto a la permanencia en dicho cargo, que resguarde al Consejo de la injerencia del ejecutivo. En tal sentido la Ley de la Jefatura del Estado de 17 de febrero de 1972 ha dispuesto que el cese en el cargo en virtud del cual se haya adquirido la calidad de Consejero del Reino cuando no hubiere sido conferido por Decreto, se realizará mediante Decreto del Jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros (5).

Autonomía del Consejo del Reino.—Un órgano con tan altas funciones como son las que corresponden al Consejo, necesita gozar de la suficiente independencia y autonomía de los restantes órganos del Estado en su funcionamiento, en sus órganos internos y en cuanto a sus propios miembros.

En cuanto a sus órganos internos, la autonomía se manifiesta en la autoelección y permanencia de su Presidente, Vicepresidente y Secretario. El Presidente del Consejo no es elegido directamente por éste, sino por el sistema de terna. Aunque más adelante, en este trabajo, expondré mi opinión sobre el significado de este sistema de elección, la elección de la terna supone un cierto grado de autoelección del Presidente por el Consejo. Una vez designado, su mandato se extiende a seis años, es decir, dos más que los de la legislatura y que el mandato de sus miembros electivos, sin que durante este tiempo pueda cesar más que por dimisión aceptada por el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino, o por acuerdo de ambos a la vez. En cuanto a su cese por incapacidad, necesita la propuesta razonada de la Comisión Permanente de las Cortes o del Gobierno, y el acuerdo en tal sentido ha de ser

(5) Con anterioridad, el Decreto 262/1971, de 17 de febrero, derogado por esta Ley, establecía que el cese en dicho cargo se realizaría mediante Decreto del Jefe del Estado, dictaminando preceptivamente antes por el propio Consejo del Reino, sin tener en consideración el rango de la norma por la que se hubiese conferido.

tomado por las dos terceras partes de los Procuradores en Cortes. En cuanto al nombramiento del Vicepresidente del Consejo, si bien el Jefe del Estado le designa, lo hace a propuesta directa del nombrado por el Consejo, y respecto al Secretario, la elección es directa.

El Consejo funciona de modo permanente, y sus reuniones, o son convocadas por su Presidente o por el Vicepresidente cuando se encuentre en las funciones de aquél, a iniciativa propia o a solicitud de un tercio de los Consejeros. Aunque el Jefe del Estado puede presidir las deliberaciones del Consejo, salvo cuando afecten a su persona o a los herederos; sin embargo, para que su presencia no influya en las decisiones que adopten, la Ley Orgánica del Consejo ha establecido que en ningún caso sus votaciones se realizaran en presencia del Jefe del Estado.

Por último, al Consejo le corresponde elaborar su propio presupuesto, su Reglamento de régimen interior y las plantillas del personal a su servicio.

En cuanto a las garantías individuales de los Consejeros para el ejercicio independiente de su función, pueden resumirse en el siguiente cuadro:

a) Inamovilidad como Consejero, salvo cuando se pierda la condición por la que hubiese sido elegido o designado, con las condiciones que ha impuesto la Ley anteriormente mencionada.

b) Incompatibilidad con los cargos de miembro del Gobierno, Vocal de la Comisión Permanente de las Cortes o de las Ponencias constituidas para dictaminar los recursos de contrafuero.

c) Independencia e inviolabilidad en el ejercicio de sus funciones y por sus opiniones y votos emitidos en el desempeño de su cargo.

d) Inmunidad, que se desdobra en inmunidad de detención sin autorización del Presidente, salvo en caso de flagrante delito, inmunidad de procesamiento sin previa autorización del Consejo, fuero especial en las causas contra los Consejeros, siéndoles de aplicación el mismo que el previsto para los Ministros, y exención de concurrir al llamamiento judicial, aunque no de declarar, siendo también en esto asimilados a los miembros del Gobierno.

Asistencia a la Jefatura del Estado.—El término asistencia con que la Ley Orgánica se refiere a ciertas funciones de órganos, tales como las Cortes y el Consejo del Reino, que son aquéllas que preceptivamente han de realizar a iniciativa del Jefe del Estado, parece más bien corresponder a un tipo de Monarquía autoritaria, en que tales órganos no son más que asesores o consultivos del Monarca. Sin embargo, detrás del término asistencia, en la Ley

Orgánica del Estado se encuentran atribuciones mucho más importantes que las puramente asistenciales. Sin entrar a analizar por ahora estas atribuciones, quede sentado que unas constituyen verdaderos *consensus* que, como en el caso del Consejo, han de coincidir en el mismo sentido que el propuesto por el Jefe del Estado y, en caso contrario, carecería de eficacia cualquier determinación de éste; configurando nuestra forma de gobierno como una auténtica Monarquía limitada. En cuanto a las demás funciones asistenciales, tanto las que enumera la Ley, haciendo preceptiva la audiencia previa del Consejo, como las que le corresponde por libre iniciativa de consulta al Jefe del Estado, si bien es cierto que acercan la institución más al tipo tradicional, no lo es menos que, tratándose de un órgano que ha de adquirir la capital importancia a que está llamado, sus dictámenes, sin ser vinculatorios, convertirán dicha asistencia, en muchos casos, en ineludible y eficaz respaldo de la acción de la Jefatura del Estado.

Defensa del orden constitucional.—La defensa del orden constitucional en nuestra nación viene encomendada de forma muy especial al Jefe del Estado, quien cuida de la más exacta observancia de los Principios del Movimiento y demás Leyes Fundamentales del Reino, así como la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional (art. 6.º de la Ley Orgánica del Estado).

Pero en el ejercicio de esta función dispone del asesoramiento, la mayor parte de las veces preceptivo, del Consejo del Reino, de forma que ambas instituciones son, en última instancia, la salvaguardia de dicho orden. Incluso, en ocasiones, dicha defensa queda encomendada a ambas por igual, de manera que los acuerdos que tiendan a garantizarla han de ser adoptados por las dos instituciones a la vez. Así, la devolución de una Ley a las Cortes o la prórroga de la legislatura, necesitan el acuerdo favorable del Consejo. En otras, como en el caso de adopción de medidas excepcionales, por ejemplo, si el sistema institucional del Reino se encontrase amenazado, o como en el del recurso de contrafuero, el dictamen preceptivo del Consejo no vincula al Jefe del Estado, quien conserva la última decisión al respecto, pero la condiciona desde el momento en que, siendo previa la consulta, la determinación contraria dejaría al Jefe del Estado sin el respaldo del órgano más próximo a su condición, y del que más ayuda debe encontrar.

Garantía de la continuidad institucional del régimen político español.—Esta función le viene encomendada tanto como órgano asesor de la Jefatura del Estado, como por expresa determinación de la Ley en los casos en que se encuentre aquélla vacante. En el primer sentido, el Jefe del Estado, guardador de la continuidad del Estado y del Movimiento, es a quien compete po-

ser en marcha el mecanismo legal de reforma de nuestras Leyes Fundamentales, sometiendo a referéndum de la nación los proyectos de modificación o derogación de las mismas. En tales supuestos, la Ley Orgánica del Estado no ha hecho preceptiva la consulta al Consejo del Reino, y sí, cuando tratándose de Leyes trascendentales, se sometan a referéndum sin ser éste preceptivo por no derogar o modificar las Leyes Fundamentales. Por consiguiente, aparte de este último caso en que la trascendencia de estas Leyes pueda incidir de alguna forma en la Constitución española, en sentido material, que de ser aprobadas en referéndum quedarían excluidas de ser recurridas en contrafuero (art. 65, II, de la Ley Orgánica del Estado), queda el supuesto, un tanto previsible, de la consulta facultativa al Consejo sobre los proyectos de Ley que abiertamente modifiquen o deroguen la Ley Orgánica del Estado o alguna de las que enumera el artículo 10 de la Ley de Sucesión.

En cuanto a la función encomendada por la Ley al Consejo en los supuestos en que quede vacante la Jefatura del Estado, nos encontramos, en primer lugar, con el de ocurrir la muerte o incapacidad del Jefe del Estado sin que hubiese designado sucesor. En cuyo caso corresponde al Gobierno y Consejo del Reino, reunidos conjuntamente, decidir sobre la persona que, a título de Rey o, en su caso, de Regente, propongan a las Cortes. Sin embargo, después de la Ley de 22 de julio de 1969, que determina que la Corona se instaurará en la persona del Príncipe don Juan Carlos de Borbón, este supuesto ha perdido prácticamente su interés. No ocurre lo mismo en los casos de vacar la Jefatura sin que el heredero haya cumplido los treinta años de edad, en que el Consejo vuelve a intervenir, junto con el Gobierno, en la elección de un Regente para su propuesta a las Cortes.

III

En un intento de clasificación de las atribuciones del Consejo del Reino por razón de la materia que versan, se podrían dividir éstas en cuatro grandes apartados:

I. Las que afectan a la titularidad y ejercicio de la Jefatura del Estado.

II. Las que afectan a la titularidad de Altos Cargos.

III. Las que afectan a las Cortes.

IV. Las que afectan a la defensa de la Constitución, orden y soberanía nacionales.

Pese a la amplitud con que está tratada la anterior clasificación, ello no es obstáculo para realizar subclasificaciones que correspondan a las atribuciones concretas del Consejo, dentro de cada uno de los apartados anteriores, que resultarían expuestas en el siguiente cuadro :

- I. Recepción del juramento y proclamación.
 Estimación de la incapacidad.
 Propuesta (junto con el Gobierno) del Rey o Regente.
 Propuesta de tutor.
 Cesión de derechos, abdicaciones y renunciias.
- II. Propuestas en terna respecto a los seis altos cargos.
 Relevo de titulares de los seis altos cargos.
 Aceptación de dimisión de los seis altos cargos.
 Declaración de incapacidad de cinco de los altos cargos.
 Elección de Vicepresidente y propuestas de suplentes del Consejo de Regencia.
- III. Devolución de una Ley.
 Prórroga de la legislatura.
 Designación y relevo del Presidente de las Cortes.
 Designación de veinticinco Procuradores.
- IV. Recursos de contrafuero.
 Adopción de medidas excepcionales.
 Actos correspondientes a la función internacional del Jefe del Estado.

La anterior clasificación material, como otras clasificaciones, bien sean por el carácter de las atribuciones, por la forma que revistan (6), u otras que pudieran hacerse atendiendo a diversos criterios, poseen el valor de su sistematización, útil, desde luego, pero de por sí no ponen suficientemente en relieve el peso político de esta institución dentro del juego de fuerzas que se ofrece a la realidad política española que se desenvuelva en el futuro, conforme a nuestras Leyes Fundamentales. Para ello sería preciso hacer una indagación sobre el comportamiento de los diferentes detentadores del poder a través de las instituciones con las que se relaciona el Consejo del Reino, y establecer un cuadro real de controles interórganos (7), así como inves-

(6) Clasificación formal que hace el artículo 21 de la L. O. C. R. Asimismo, una clasificación sistemática puede verse en la obra de RODRIGO FERNÁNDEZ CARVAJAL: *La Constitución española*, Ed. Nacional, 2.ª edición, Madrid, 1969, pág. 62.

(7) KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*. El término es traducción del empleado por dicho autor (*interorgan controls*), pág. 232.

tigar las repercusiones que los acuerdos del Consejo pudieran tener en el marco de la vida política española. Sin embargo, pretender hoy todo esto es prematuro, teniendo en cuenta que aún no ha habido lugar al ejercicio de muchas de las atribuciones que le vienen reconocidas. Si acaso, cabe hacer suposiciones sobre cuál será el peso político del Consejo, a la vista de las funciones que le vienen encomendadas por la Ley, con grandes reservas, naturalmente, y sólo exponiendo trazos generales, sin apartarse excesivamente de la letra legal.

Sin pretender establecer un cuadro general de controles por parte del Consejo del Reino, podemos dar una cierta sistematización de éstos a través de la exposición de las relaciones previsibles entre el Consejo y los más importantes órganos de nuestro cuadro institucional.

CONSEJO DEL REINO, JEFATURA DEL ESTADO

La Jefatura del Estado y el Consejo del Reino aparecen en la Ley Orgánica como dos instituciones que tienden a complementarse. Si el Consejo del Reino resulta ser un órgano que represente con autenticidad las fuerzas vivas de la nación, su gestión ante el Jefe del Estado hará de él el órgano más importante en cuanto a la toma de decisiones políticas más trascendentales del país. Si su pulso es el de la nación entera, la Jefatura del Estado tendrá en él la directriz de su actuación en cuantos cometidos le vienen encomendados, incluso en aquellos casos en que no resulte preceptiva su consulta, o cuando siéndolo no se requiera su concordancia. En otro caso, el de no poseer ese pulso, llevaría a un desequilibrio que se produciría en la cima de nuestro sistema institucional, entre dos órganos, uno encarnado con carácter permanente y el otro indisoluble durante cuatro años de mandato.

En realidad, esta interacción entre la Jefatura y el Consejo, considerada exclusivamente entre ambos, se da respecto a todas las atribuciones que posee el Consejo del Reino, salvo las que se refieren a él mismo, y hace previsible una colaboración y compenetración entre ambos que se dará en tanto nuestras instituciones respondan al «telos» para el que fueron creadas. Pero, según los modos en que se realice esa interacción y partiendo de ella, las demás instituciones recibirán un influjo decisivo que determinará su actuación y evolución posterior. Esta influencia pasará a examinarla en las relaciones del Consejo del Reino con las demás instituciones, bien entendido que no se trata tan sólo de relaciones bilaterales, sino de relaciones, repito, que surgirán de dicha interacción con la Jefatura del Estado.

Quede aquí por analizar, tan sólo, algunos aspectos de esa interrelación,

que juegan una trascendental importancia en la vida de la propia Jefatura del Estado.

Resuelto ya por Ley de 22 de julio de 1969 que, al producirse la vacante en la Jefatura del Estado, se instaurará la Corona en la persona del Príncipe don Juan Carlos de Borbón y Borbón, no parece previsible en el futuro que, al cumplirse las previsiones sucesorias respecto a nuestro actual Jefe del Estado, sea ya aplicable lo previsto en el artículo 8.º de la Ley de Sucesión, como tampoco su aplicación en posteriores sucesiones (8).

En cuanto a la toma de juramentos y proclamaciones, la presencia del Consejo del Reino no tiene más trascendencia que la de la propia solemnidad de dichos actos.

En cambio, desaparecidas las dudas respecto al futuro de tan importante Magistratura, permanecen con un carácter excepcional y, según puede pensarse, privadas de importancia, dos tipos de Consejo de Regencia y la figura de un Regente para casos muy especiales e interinos. El primer tipo de Consejo de Regencia corresponde a la situación de quedar vacante la Jefatura del Estado hasta tanto sea recibido el juramento prescrito del sucesor y proclamado Rey. El segundo, se refiere a toda ausencia del Jefe del Estado del territorio nacional y a los casos de enfermedad del mismo (se ha de entender que cuando ésta sea grave), de no haber heredero de la Corona mayor de treinta años. En estos casos, la Jefatura del Estado corresponde automáticamente, después de producirse, al Consejo de Regencia.

La figura del Regente aparece ahora más como situación anómala que como forma normal de proveer la Jefatura del Estado, y siempre como situación transitoria. Se daría en los supuestos de quedar vacante dicha Jefatura sin haber alcanzado el heredero treinta años de edad, o que en el mismo supuesto el Rey fuere declarado incapaz por las Cortes a propuesta sucesiva de los dos tercios del Gobierno y del Consejo del Reino, respectivamente. Se trata, por consiguiente, de una institución especial prevista para situaciones anormales. En estos dos últimos supuestos, el Consejo del Reino vuelve a tomar un primerísimo papel, tanto en la designación de la persona del Regente como en la del tutor real. La Ley ha previsto en la elección del Regente (9), que ésta ha de producirse por un órgano mixto, formado por los miembros del Gobierno (diecisiete miembros) y del Consejo del Reino. Las decisiones de este órgano mixto constituido exclusivamente para dicha elección dependerán de la mayor o menor homogeneidad del Gobierno. Si

(8) Artículo 1.º de la Ley de 22 de julio de 1969.

(9) Artículo 11, II, de la Ley de Sucesión, que se remite al artículo 8.º de dicha Ley.

el Gobierno es de concentración, la persona elegida parece que se determinaría por la mayoría de los miembros del Consejo del Reino, y, por el contrario, si el Gobierno es homogéneo, el propuesto como Regente parece que gozará de una mayor confianza gubernamental. No obstante, las afirmaciones anteriores deben ser matizadas a la vista de las mayorías exigidas en la elección; dos tercios en las dos primeras y tres quintos en la tercera, y, por otra parte, tener en cuenta la influencia decisiva del Consejo sobre el Gobierno, que será analizada más adelante en este trabajo. La falta de aquiescencia por la mayoría de los miembros del Consejo del Reino sería significativa, dado, como ya se ha dicho anteriormente, que su composición constituye en gran medida una representación de los diferentes grupos de Procuradores en Cortes, y a éstos, en última instancia, es a quienes corresponde aprobar dicha propuesta: con el voto favorable de los dos tercios de los Procuradores presentes, que habrá de equivaler, por lo menos, a la mayoría absoluta del total de Procuradores, en primera y segunda votación, requiriendo en la tercera los tres quintos, que habrá de equivaler, por lo menos, a la mayoría absoluta (art. 15 de la Ley de Sucesión). Es esta ratificación cualificada de las Cortes la que hace destacar la importancia del Consejo del Reino en la elección.

El Regente no es más que una figura interina al que se atribuye el ejercicio de las funciones públicas de la Corona, sujeto a un plazo lógico, el de desaparecer la causa que haya motivado la Regencia (IV, art. 11 de la Ley de Sucesión). Mientras tanto, siguen existiendo un heredero de la Corona o un Rey incapacitado, que, según las circunstancias de edad o incapacidad, requerirán un tutor. La tutoría real ya no tiene la trascendencia política que en otros momentos históricos pudo tener, pero no cabe duda de que sigue siendo importante su figura. Aquí vuelve a aparecer el Consejo del Reino, proponiendo a las Cortes, sin votos cualificados, la designación de la persona que ha de ejercer tal cometido.

Por consiguiente, de lo anterior puede concluirse que nuestras Leyes Fundamentales han puesto en el Consejo del Reino la pieza clave para resolver las situaciones de anormalidad por los que atraviese la Jefatura del Estado y llene ese vacío, hasta tanto se regrese a la normalidad monárquica.

Queda un último aspecto por comentar aquí, y es el que se refiere a los informes que el Consejo del Reino debe realizar en casos de cesión de derechos antes de reinar, abdicaciones, renunciaciones al Trono y matrimonios regios e inmediatos herederos. La importancia de tales hechos radica en la propia de la Jefatura del Estado, y ello ha determinado la necesidad de su aprobación por las Cortes. También aquí el informe del Consejo alcanza su significado en virtud de su influencia ante el órgano que ha de aprobarlo, las Cortes.

CONSEJO DEL REINO-GOBIERNO

Una de las originalidades que ofrece la Ley Orgánica del Estado es la de presentar un nuevo tipo de Gobierno representativo, alejado de las formas propias del parlamentarismo. Este último se constituye sobre la separación de poderes entre ejecutivo y asamblea, estableciéndose una serie de contrapesos —disolución, voto de censura— que procuren el equilibrio entre ambos. Por debajo del esquema formal parlamentario son los partidos y, en última instancia, el electorado, quienes realmente detentan el poder de tomar las decisiones políticas en la comunidad. Rechazados los partidos en el régimen político español y, por tanto, excluidos del proceso del poder, los moldes del sistema parlamentario no son aplicables en España. La elección de las Cámaras a través de la aplicación de formas electorales orgánicas, ya de por sí dificultarían la interposición de los partidos, de llegar a existir éstos en un futuro (10). Sin embargo, el sistema se aleja aún más de los moldes del parlamentarismo cuando se atribuye al Consejo del Reino la decisión fundamental en cuanto a la formación del Gobierno.

Se trata de eliminar los vaivenes parlamentarios y las consiguientes crisis gubernamentales, haciendo descansar el peso de la elección del Presidente del Gobierno, y en mi entender, de su posible destitución por crisis antes de cumplir los cinco años preceptivos, en un órgano de composición electiva, pero que por su número reducido de miembros y por su independencia, le hacen ser un órgano estable y efectivo. Al Consejo del Reino, le compete decidir, en principio, cada cinco años, la política del país mediante una opción, la de la persona que ocupe la Presidencia del Gobierno.

No cabe pensar, y en mi opinión comete un error quien lo haga en tal sentido, que, en un futuro, a la hora de designar una magistratura capital como es la del Presidente del Gobierno, las ternas que proponga el Consejo del Reino al Jefe del Estado constituyan tres opciones políticas de diverso, o menos aún, opuesto sentido. Encuentro más acertado creer que lo que configura realmente la Ley Orgánica del Estado es una institución, la del Consejo, que decide una opción representada en tres personas de significación política parecida, escogida entre la pluralidad de opciones que se brinden entre las fuerzas vivas de nuestro país, y otra institución, la Jefatura del Estado, que escoge a la persona concreta que ha de representar esa op-

(10) Con el proyecto de asociaciones políticas presentado ante el Consejo Nacional, se pretendió que éstas no alcanzasen, de ningún modo, la consideración de partidos políticos.

ción en el ejecutivo. En favor de esta tesis se puede aducir además un hecho que se produce desde el momento en que la Ley calla, que la terna no puede ser devuelta por el Jefe del Estado, sino que en términos imperativos se preceptúa que de ella —en singular— ha de escoger. Claro está que, como posibilidad el Consejo puede presentar al Jefe del Estado más de una opción, pero resulta improbable que esa terna, aprobada por la mayoría de sus miembros, contenga opciones con las que no estén de acuerdo los que formen parte de esa mayoría que la aprobó. Esto es diferente de que en el momento en que el Consejo del Reino se decida por una opción ésta signifique un gobierno de concentración; pues si en la terna se dieran tres nombres de diversa significación política, bien podría suponer que con cualquiera de ellos se proveería luego a la formación de este tipo de Gobierno, con lo que la oposición sería la misma de ser elegido cualquiera de los tres.

Sería interesante conocer cómo, en un futuro, el Consejo del Reino llega a tomar sus decisiones respecto a la composición de la terna. Si antes decía que, en el proceso político español no caben los partidos políticos, ello no quiere decir que en el seno de la vida política española no existan una diversidad de poderes de hecho, grupos de presión, organizaciones políticas, económicas, fuerzas religiosas, etc., que se detectan en nuestra sociedad, que asoman a la prensa, que, incluso, en algunos casos, están reconocidos legalmente como asociaciones de diversa índole, y que trascienden también a los órganos colectivos del Estado. Esto hace pensar que toda formación de nuevo Gobierno irá precedida de consultas que el Consejo deberá realizar a dichos grupos, bien directamente, bien a través de los miembros de los altos órganos del Estado: Cortes, Consejo Nacional, Sindicatos y otros.

En principio, el período de vida establecido para cada Gobierno viene fijado en cinco años. El transcurso de este tiempo determina un relevo normal y vuelve a poner en juego el mecanismo de designación. Pero sería ingenuo imaginar que esto pudiera producirse siempre. Es precisamente el texto legal fundamental el que pone de relieve otras formas de cambio de Gobierno. Así se establece en formas de crisis parcial, en la que sólo intervienen el Presidente del Gobierno y el Jefe del Estado, y de crisis total, en que el Consejo del Reino vuelve a jugar un papel importante.

Las crisis gubernativas, fuera de los casos excepcionales de incapacidad del Presidente del Gobierno, de los Ministros o fallecimiento de ambos, adquieren también unos matices especiales en el sistema español. Aunque a las Cortes le corresponde el control político de la gestión gubernativa, a través de su propia función legislativa como en el caso de los proyectos de Ley presentados por el Gobierno, y a través del ejercicio de los derechos parlamentarios de presentación de interpelaciones y ruegos y preguntas; sin embargo,

no es deducible directamente de estas atribuciones el hecho de la crisis. De la obligación del Gobierno de información sobre su gestión y de responder a cuantos ruegos, preguntas e interpelaciones se hicieran reglamentariamente por las Cortes (art. 53 de la Ley Orgánica del Estado) no se entresaca la posibilidad del voto de censura de éstas, que daría lugar claramente a la crisis. Sin embargo, ésta puede plantearse en las Cortes en forma de clima de desconfianza o falta de apoyo al Gobierno.

Pero, en mi opinión, existe un caso aún más evidente de puesta en crisis, derivado del juego de las instituciones previstas en nuestra Constitución. Se trata del que pueda derivarse de las funciones atribuidas al Consejo Nacional del Movimiento.

El artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado establece que el Consejo de Ministros «es el órgano que determina la política nacional», y el artículo 4.º de dicha Ley define al Movimiento Nacional como comunión de los españoles en los Principios del Movimiento, cumpliendo la función capital de «informar el orden político, abierto a la totalidad de los españoles», y «promover la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios».

Informar el orden político del Estado Nacional (al que se refiere el título I en que se encuentra dicho artículo 4.º) es tanto como dar las primeras pautas y criterios en dicho orden, en un sentido amplio.

Su representación colegiada, el Consejo Nacional, no en vano ha sido denominada «Cámara de las Ideas». El Consejo Nacional es, por consiguiente, el órgano al que le viene atribuida la función de informar dicho orden, desmenuzada dicha función en fines más concretos, enumerados en el artículo 21 de la Ley Orgánica. Al Gobierno le corresponderá decidir las concretas determinaciones en el orden de lo político y su ejecución, mediante actos políticos, reglamentarios o mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa que le viene reconocida por la Ley Constitutiva de las Cortes. Por otra parte, la interacción entre el Movimiento-Consejo Nacional y el Gobierno, necesita de medios efectivos, y la Ley estableció dos clases de éstos: de hecho, siendo Jefe Nacional del Movimiento y titular de la Presidencia del Consejo, el Jefe del Estado, quien «dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros», y, a la vez, correspondiendo el ejercicio de dicha Jefatura y Presidencia al Presidente del Gobierno; por otro lado, estableciendo en el artículo 23 de la Ley los medios de relación entre ambos órganos, tales como «sugerir al Gobierno la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y demás Leyes Fundamentales» y «elevar al Gobierno los informes o memorias que considere oportunos y evacuar las consultas que aquél le someta...».

Resumiendo, puede decirse, que el Movimiento y el Gobierno determi-

nan la acción política, debiendo concretarla este último, sin olvidar o trasgredir las determinaciones y criterios de aquél (11), so pena de romper la unidad sobre la decisión, en cuyo caso, cabe pensar, entrarían en juego los medios, antes expuestos, establecidos, sin duda, para asegurar dicha unidad. Rota ésta, ya sólo cabría la última decisión al Jefe del Estado en Unión del Consejo del Reino, confirmando o deponiendo en su cargo al Presidente del Gobierno.

La crisis total se produciría al margen de la voluntad del titular de la Presidencia del Gobierno, por decisión del Jefe del Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino, o a petición de aquél, aceptando su dimisión el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino.

En el primer caso, la iniciativa, aunque el texto legal coloca al Jefe del Estado en primer término, no tiene por qué ser privativa de éste. La práctica política puede demostrar lo contrario. Lo que sí exige la Ley es el doble acuerdo, por lo que el Consejo vuelve a poner a su favor el peso específico que implica como institución principal.

En el segundo caso el acuerdo corresponde sólo al Jefe del Estado, a quien dirige su petición de aceptación de dimisión el Presidente del Gobierno. Pero la dimisión de un Gobierno, al menos la debida a causas políticas, ha de ir precedida de una crisis, bien de las antes aludidas, o bien de cualquier otra que pueda imaginarse. La dimisión no es más que uno de los desenlaces de la crisis, que en vez de ser resuelta por deposición del Gobierno, se ofrece como salida la iniciativa para dimitir. Si el conflicto político que la origina tiene suficiente envergadura como para producir el cambio de Gobierno, el Jefe del Estado aceptará la dimisión, y en caso contrario, lo resolverá denegándolo, es decir, confirmando al Gobierno. En ambos casos, el Jefe del Estado oirá preceptivamente al Consejo del Reino, y esta audiencia, en mi entender, tiene por objeto hacer una verdadera valoración de la situación.

En cuanto a la crisis parcial en el Gobierno, nada parece establecer la Ley Orgánica del Estado. Aunque la Ley no lo dice, la iniciativa del Presidente del Gobierno, aceptada por el Jefe del Estado, de cambiar un Ministro, presupone la discrecionalidad del mismo Jefe del Estado de consultar al Consejo del Reino. Si el Gobierno se forma a raíz de la decisión del Con-

(11) En este sentido, Franco, en su discurso de apertura del XII Consejo Nacional, señalaba que «todos los órganos del Estado han de funcionar de conformidad con la doctrina de nuestro Movimiento Nacional, de acuerdo con nuestros Principios y desde los criterios políticos que, para cada circunstancia concreta, de ellos se deduce. Y es al Consejo Nacional a quien corresponde fijar y determinar esos criterios, ofreciéndolos al Gobierno para que a ellos se ajuste la acción política».

sejo, como ya se expuso antes, el relevo significativo de miembros del mismo —piénsese, sobre todo, en los Gobiernos de coalición— supondría, en muchos casos, una alteración en aquella decisión. Pero, también puede ocurrir, que un cambio así no afecte para nada aquélla; por ejemplo, cuando se den la misma significación política entre el relevado y el entrante. Por consiguiente, queda a la discrecionalidad del Jefe del Estado pedir dictamen o asesoramiento al Consejo, en estos casos.

Un importante control entre el Gobierno y el Consejo del Reino es el que se establece respecto a las disposiciones generales del Gobierno, es decir, respecto a los Decreto-leyes, Decretos y demás disposiciones de carácter general dictados o aprobados por el Gobierno o por sus Comisiones Delegadas, que vulneren los Principios del Movimiento o las demás Leyes Fundamentales. A esto hay que añadir las disposiciones ministeriales que, denunciadas por el Consejo Nacional o la Comisión Permanente de las Cortes, sean confirmadas o modificadas por el Gobierno, y exceptuar los proyectos de Ley presentados por el Gobierno en las Cortes, que no son objeto directamente del recurso.

Aunque más adelante comentaré el recurso de contrafuero en cuanto a la intervención que tiene en su resolución el Consejo del Reino, cabe aquí aludir a varios aspectos. En primer lugar, que el Consejo del Reino actúa a instancia de otros dos órganos, el Consejo Nacional y la Comisión Permanente de las Cortes, cuando en ellos fuere acordado promover el recurso por las dos terceras partes de sus miembros. En segundo término, que al Consejo del Reino sólo le corresponde tramitar el recurso y proponer la resolución del mismo ante el Jefe del Estado, siendo éste quien ha de decidir en última instancia.

Sin embargo, cabe pensar que, sin que sea vinculante para el Jefe del Estado la propuesta del Consejo, salvo situaciones anormales que pondrían en entredicho la eficacia de nuestras instituciones, aquella magistratura resolverá de acuerdo con la propuesta del Consejo del Reino, y en la mayor parte de las veces no sólo en atención al peso de este órgano, sino también por coincidir con él uno de los otros dos órganos promotores del recurso, expresados, además, por las dos terceras partes, o más, de sus miembros.

CONSEJO DEL REINO - CORTES

Sería de sumo interés un estudio que pusiese de relieve las influencias y controles que sobre nuestro órgano legislativo, las Cortes, ejercen cuatro órganos constitucionales, a saber: la Jefatura del Estado, el Consejo del Reino, el

Consejo Nacional y el Gobierno. Limitando nuestra exposición a los que ejerce el Consejo del Reino; se pueden distinguir los siguientes: en la composición, en la prórroga de la legislatura y en su función legislativa. Junto a estos aspectos cabe añadir las ya citadas al examinar las relaciones con la Jefatura del Estado y el Gobierno, cuando en las mismas se produce una intervención de las Cortes o de su Comisión Permanente.

En cuanto a su composición, el Consejo del Reino interviene en la designación del Presidente de las Cortes, que es su propio Presidente, y en la de veinticinco Procuradores por el Jefe del Estado. En la designación de estos últimos, la Ley sólo exige la audiencia del Consejo, y el alcance de esta expresión puede variar desde el puro trámite de comunicación al Consejo de los designados, hasta una propuesta concreta de las personas por el Consejo al Jefe del Estado.

Pero una especial atención merece el hecho de que el Presidente de las Cortes lo sea a la vez del Consejo y que sea elegido por éste mediante terna presentada al Jefe del Estado. En la elección del Presidente, autoelección para el Consejo, creo puede sostenerse la misma tesis expuesta que en el caso de la del Presidente del Gobierno, con una diferencia, que si allí en una misma terna podían presentarse tres personas de distinta significación política pero que representasen una misma opción: la de un Gobierno de coalición; aquí no cabe tal supuesto, aunque existan compromisos previos a la elección, por lo que la opción estará representada por tres personas de signo político idéntico.

Pero, el hecho de que ambas Presidencias recaigan en la misma persona y que se produzca una mayor dependencia ante el Consejo del Reino, no sólo en razón de su elección sino también de su posible destitución por acuerdo conjunto del Jefe del Estado y del propio Consejo (art. 7.º, III, de la Ley de Cortes), da lugar a que pueda decirse que el Consejo del Reino ejerce una considerable influencia sobre las Cortes a través de su Presidencia. No obstante, la anterior afirmación necesita ser suficientemente matizada.

Las amplias facultades de la Presidencia de las Cortes son ejercidas por ésta como tal, con absoluta independencia del Consejo del Reino. Pero, no cabe duda que algunas de ellas, de especial relevancia, las ejercerá, al menos en ocasiones, con la consulta del Consejo, atribución a la que, aunque de forma un poco ambigua, le faculta el artículo 22 de la L. O. C. R., que se refiere a las facultades del Consejo para deliberar sobre asuntos no especiales y que no constituyen asistencia ni propuestas al Jefe del Estado. Así, por ejemplo, podrían darse tales consultas en casos tales como, antes de requerir, a iniciativa suya, dictamen a la Comisión a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Cortes, en el caso de que una Comisión plantease alguna

cuestión que no fuere de la competencia de las Cortes, o antes de encargar a las Comisiones la realización de estudios o informaciones de alta trascendencia, o bien, según los compromisos previos que realizó el Consejo para su elección, en la designación de los Presidentes de las Comisiones. El ejercicio de estas u otras consultas es totalmente potestativo del Presidente, e incluso puede perfectamente pensarse en que algunos titulares no las realicen, pero ello queda apuntado como posibilidad a ejercer, según las circunstancias.

La prórroga de una legislatura en principio es inadmisibles porque, entre otras razones, supone prolongar el mandato de los miembros electivos de una Cámara por un tiempo superior al que fueron elegidos. Pero todo cambio de componentes de una Asamblea requiere poner en marcha el aparato electoral que decida su nueva composición y, por consiguiente, disponer de un tiempo para su realización. Junto a esto caben añadirse las nuevas orientaciones políticas que abren las elecciones, el debate público que producen —que, por otra parte, puede ser perfectamente beneficioso— y el nuevo replanteamiento de los problemas en curso al final de la anterior legislatura, que supone más dilación en su resolución. El principio de improrrogabilidad puede quebrar por causas graves. La Ley Orgánica del Estado ha facultado al Jefe del Estado para prorrogar una legislatura, con la audiencia del Consejo del Reino, por causa grave, y por tiempo indispensable (art. 10) y a su vez le faculta para prorrogarla, a instancia de las Cortes o del Gobierno, de acuerdo con el Consejo del Reino, cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los Procuradores. Por consiguiente, parece que trata de dos supuestos cuya diferenciación estriba en la causa. Si ésta es el impedimento grave de la normal renovación de los Procuradores, tras la iniciativa de los órganos anteriormente aludidos, se precisa el común acuerdo del Jefe del Estado y del Consejo para la prórroga, e incluso, parece deducirse que sobre el tiempo indispensable de ésta. Sin embargo, cualquier otra causa grave parece sería suficiente para que el Jefe del Estado la acordase con la «asistencia» del Consejo. Pero la Ley Orgánica del Consejo del Reino no parece haber interpretado así estos dos preceptos, ya que en el párrafo e) del artículo 17, dice que el Jefe del Estado estará «asistido» por el Consejo para «prorrogar por el tiempo indispensable una legislatura cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los Procuradores» y que esta decisión, añade el párrafo II de dicho artículo, precisa el acuerdo favorable del Consejo, sin mencionar ninguna otra causa de prórroga.

De las intervenciones que posee el Consejo del Reino sobre las funciones propias de las Cortes, comprendiendo dentro de éstas no sólo la elaboración y aprobación de la Ley sino también aquellos actos que por su trascendencia requieren ser aprobados por el legislativo, unas constituyen verdaderos con-

troles y otras se configuran como simples asistencias, no vinculatorias, al Jefe del Estado, quien tiene la iniciativa en la propuesta. Se puede resumir en las cuatro siguientes:

1. Devolución de una ley a las Cortes. La función legislativa comprende las ya conocidas fases de iniciativa, toma en consideración, elaboración, aprobación y sanción. En la primera y última de estas fases se produce, en nuestro sistema institucional, la intervención de un órgano ajeno a las Cortes: en la primera, la del Gobierno si se trata de un proyecto de Ley, y, en la última, la del Jefe del Estado. La sanción es la actitud normal de un Jefe del Estado neutral, por lo general, a las diversas posturas mantenidas por los parlamentarios en el debate del proyecto. La sanción, que es una función típica de la Jefatura del Estado, se conserva hoy día en atención a la solemnidad con que ha de ser proclamada la Ley. Pero la Ley Constitutiva de las Cortes ha previsto, junto a una sanción obligatoria para el Jefe del Estado, expresada en términos imperativos, que debe producirse en el plazo de un mes, un acto diferente de la no sanción, que es la devolución (12). El acto de la devolución de una Ley a las Cortes para nueva deliberación no es privativo del Jefe del Estado, sino de acuerdo mutuo entre éste y el Consejo del Reino. Es decir, necesita la aprobación de este órgano, e incluso, puede pensarse que, en un futuro, pueda partir de él la iniciativa en la devolución. También es de prever que, al exigir la Ley que se haga mediante mensaje motivado, éste pueda intervenir en la elaboración del mismo.

2. Convocatoria de referéndum facultativo. También en la última fase de elaboración de una Ley encontramos la posibilidad de acudir al refrendo legislativo por el «cuerpo electoral». Expresión esta última que no es aplicable a nuestro sistema de referéndum, ya que los españoles comprendidos en el censo electoral (elecciones en representación de la familia, de los órganos colegiados del Movimiento, etc.), no son los mismos que los comprendidos en el censo para el referéndum (mayores de veintiún años). La decisión de someter a referéndum un proyecto de Ley ya aprobado, corresponde al Jefe del Estado; pero una Ley refrendada adquiere una categoría especial dentro de nuestro sistema legislativo: no puede ser objeto de recurso de contrafuero. Es decir, no puede ser revisada por vía de contrafuero, aunque existan contra-

(12) Se trata de un derecho de dilación de su entrada en vigor, de treinta días. Por consiguiente, si el Jefe del Estado se negase a conceder su sanción a un proyecto aprobado por las Cortes, tendría que someter, en dicho plazo, la devolución, al Consejo del Reino.

dicciones con lo que establezca una ley fundamental. Y, realmente, sería digno de meditar si una Ley aprobada en referéndum podría ser posteriormente derogada por la vía legislativa ordinaria, no sólo por aplicación del principio de legalidad, sino por la trascendencia que de hecho adquiriría esta Ley. La medida, por consiguiente, posee envergadura suficiente para que antes de producirse se manifieste ese órgano cuyas funciones se extienden a velar por la legalidad constitucional y por el equilibrio político de la nación, el Consejo del Reino. En este caso, su audiencia previa no es vinculante para el Jefe del Estado, pero su dictamen adquiere el peso que corresponde a la medida a adoptar.

3. Propuestas de solución de los recursos de contrafuero. Si la devolución de una ley a las Cortes constituye un control preventivo sobre la constitucionalidad de las normas elaboradas por el órgano legislativo, la vía de recurso por contrafuero constituye el control de una Ley una vez promulgada, salvo el caso especial de los proyectos o proposiciones de Ley elaborados por las Cortes que hayan de ser sometidos a referéndum nacional (13). El sistema introducido por la Ley Orgánica del Estado con este recurso abandona la vía de excepción mediante la fiscalización jurisdiccional —adoptada en nuestra patria por la Constitución de 1931 y la Ley reguladora del Tribunal de Garantías Constitucionales— y otros sistemas de control por órganos políticos, tales como el Consejo Constitucional de la Constitución francesa de 1958, o por Comisiones especializadas del propio órgano legislativo, como la Comisión Constitucional del Parlamento rumano, o por la Sección de Justicia del Consejo del Reino, como pretendió el Proyecto de Constitución de 1929. La Ley Orgánica del Estado, que ha seguido este último Proyecto en varios aspectos, ha recogido en parte esta idea, correspondiendo no la decisión, pero sí la propuesta, al Consejo del Reino, constituido de forma especial —bajo la presidencia del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia—, y la resolución al Jefe del Estado. La Ley de recurso de contrafuero aclaró que la propuesta del Consejo no era vinculante para el Jefe del Estado. Por consiguiente, nuestro sistema, como señala Boquera Oliver, será jurisdiccional o legislativo, según que el Jefe del Estado actúe juzgando —cosa que parece improbable— o derogando, y este sentido parece que ha de prevalecer, a juicio de dicho autor (14).

(13) CLAVERO ARÉVALO: *El recurso de contrafuero*, Anales de la Universidad de Sevilla.

(14) BOQUERA OLIVER: «El valor jurídico de las Leyes ordinarias», REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 169-170.

De hecho, si el Consejo del Reino no tiene la atribución legal de resolver en última instancia el recurso, su propuesta ha de ser decisiva para su resolución, pues posee la fuerza de ser emitido por dicho órgano, cuya relevancia ha venido quedando demostrada a lo largo de este trabajo. Pero, además, conviene añadir, que el recurso de contrafuero cuando tenga por objeto una Ley necesita de una iniciativa de tal importancia que, sin duda, condicionará —aún no se ha producido ningún caso— su posterior tramitación e incluso propuesta del Consejo del Reino. Las dos terceras partes del Consejo Nacional, aprobando la interposición de un recurso, significan que el órgano por el que ha de discurrir la vida política nacional en su más elevada expresión, ha estimado, por una gran mayoría de sus miembros, que una ley elaborada por las Cortes vulnera los Principios del Movimiento o las demás Leyes Fundamentales. Quitar la razón a este alto organismo sería tanto como negársela a la voluntad política de la Nación, expresada a través de él, ya que esta es la función capital del Consejo Nacional, salvo que esta institución no cumpliera dicha función, es decir, salvo una crisis de nuestro sistema institucional. Y en este sentido, convendría destacar que contrafuero no es sólo la vulneración del texto de nuestras Leyes Fundamentales, sino también de los principios que las orientan, entre los que ocupan un destacado lugar los Principios del Movimiento, cuya integridad está defendida por el Consejo Nacional. Una interposición de contrafuero por éste contra una norma que vulnere dichos Principios tendrá, sin duda, muchas probabilidades de prosperar en su resolución.

Sin entrar en un examen más minucioso del recurso de contrafuero, queda por añadir una última facultad que la Ley atribuye al Consejo del Reino: la de proponer al Jefe del Estado la suspensión, durante la tramitación del recurso, de la disposición o, en su caso, de los preceptos de ésta que resulten afectados por el recurso.

4. En último lugar, cabe aludir a la influencia del Consejo sobre otras funciones de las Cortes que han de realizar legislando sobre propuestas del Jefe del Estado en materias tales como declaración de guerra, acuerdo de paz y ratificación de tratados internacionales que afecten a la soberanía o territorio nacionales. La trascendencia de estos cuatro supuestos hace innecesario comentar los motivos por los que el legislador ha introducido la consulta previa preceptiva al Consejo del Reino. Declarar la guerra y acordar la paz, son hechos tan singulares que no ofrecen duda respecto al momento en que el Consejo deba ser consultado, pues, aunque en nuestros días estamos conociendo actividades bélicas soterradas de ciertas potencias, sin previa declaración de guerra, el texto legal alude, sin duda, a los casos de declaraciones formales. Mayores dudas ofrecen, sin embargo, aquellos tratados que de algún

modo afecten a la plena soberanía de la nación. Precisamente ahora en que el concepto de soberanía ha entrado en crisis en virtud, sobre todo, de la incorporación de los Estados nacionales a organizaciones internacionales cada vez más absorbentes, algunos de los tratados que tienen por objeto dicha incorporación, suponen una merma real de contenido que quedaba expuesto con el concepto tradicional de soberanía. De aquí, la dificultad que presenta distinguir qué tratados afectan a esa plena soberanía y, por consiguiente, necesitan ser consultados al Consejo del Reino; labor que, en su exposición teórica correspondería a los tratadistas de Derecho Internacional Público y que se decantará con su práctica en un futuro.

OTRAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DEL REINO

Quedan por exponer las atribuciones que el Consejo posee sobre otros actos del Jefe del Estado que, en principio, no constituyen controles sobre los órganos ya aludidos: Gobiernos y Cortes. Tales son los casos de adopción de medidas excepcionales y de designación y cese de otros altos cargos.

En la adopción de medidas excepcionales se pueden distinguir aquellas que afecten a la vigencia de los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18 del Fuero de los Españoles que, como medidas de urgencia, proponga el Gobierno al Jefe del Estado, de aquellas otras que, bien a propuesta del Gobierno o a iniciativa del Jefe del Estado, decreta éste en uso de las atribuciones que le confiere el párrafo d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado (15). En el primer caso, dichas medidas acordadas por Decreto-ley se encuentran sometidas al procedimiento que establece el artículo 13 de la Ley Constitutiva de las Cor-

(15) ZAFRA VALVERDE sostiene en su estudio, «La interpretación de las Constituciones» (REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 180), la tesis de que el papel del Jefe del Estado se encuentra únicamente limitado a sancionar, previa audiencia del Consejo del Reino, las medidas excepcionales dictadas por el Consejo de Ministros. Pese a esta interpretación que suscita, sobre todo, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Estado, que autoriza al Gobierno a dictar disposiciones en el caso previsto en el artículo 10, d), de dicha Ley, optamos por mantener la que corresponde a la dualidad de supuestos, bien para la iniciativa del Jefe del Estado o del Gobierno. El citado artículo 52 sólo se remite a los supuestos del párrafo d) del artículo 10, lo cual le autoriza, desde luego, a tener iniciativa en tales casos. Pero dicho artículo, en mi opinión, no supedita únicamente a la iniciativa del Gobierno la potestad concedida por el artículo 10 al Jefe del Estado de adoptar medidas excepcionales. Sin embargo, la práctica política puede hacer caer en desuso esta facultad de iniciativa del Jefe del Estado, convirtiéndose la intervención del Consejo del Reino, además, en fiscalizadora de la iniciativa del Gobierno.

tes, en que la urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión de competencia legislativa a que se refiere el artículo 12 de dicha Ley, y del que se dará cuenta inmediata a las Cortes. El segundo caso, configurado de forma parecida a la ordenanza de necesidad francesa, se diferencia del primero tanto en las causas (amenazas contra la seguridad exterior, independencia de la nación, integridad de su territorio o sistema institucional), como en el contenido, ya que pueden afectar tanto a la vigencia de los artículos antes citados del Fuero de los Españoles como a cualquier otra disposición jurídica, con el límite razonable de que la medida adoptada sea idónea para el fin pretendido. Esta amplitud que contiene el párrafo d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, en cuanto a la extensión de las medidas a adoptar e incluso en la apreciación del estado de necesidad, hacen, sin duda, cambiar el procedimiento de su adopción. En vez de proceder a la consulta de la Comisión de competencia legislativa, ha de hacerse ante el Consejo del Reino. Y ello por dos motivos: por la trascendencia de las medidas y porque éstas pueden, incluso, por la excepcionalidad del supuesto, estar en contra de Leyes Fundamentales, aun de las que de su texto no se prevea la suspensión (por ejemplo, la vigencia de otros artículos no comprendidos en el artículo 35 del Fuero de los Españoles), con lo cual el acto legislativo por el que se adopten queda excluido del recurso de contrafuero. Claro está que ninguna norma prevé esta exclusión de dicho recurso, sino que se trata de una situación de hecho: si el Consejo del Reino aprobó la medida propuesta, es seguro que de interponerse el recurso no prosperará éste. Aquí encontramos de nuevo la importancia que la decisión del Consejo adquiere, no porque la Ley Orgánica haga vinculante su acuerdo para el Jefe del Estado, sino porque el Consejo del Reino, al ser un órgano directamente implicado en las decisiones del Jefe del Estado, en su desacuerdo con la primera magistratura de la nación produciría una crisis política de imprevisibles y graves consecuencias.

El sistema de designación de los Presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional, es formalmente el mismo que el del Presidente del Gobierno y el de las Cortes, mediante propuesta en terna del Consejo al jefe del Estado, en las cuales no podrán figurar los miembros del propio Consejo. En su cese, aparte del supuesto normal del término de su mandato de seis años, interviene el Consejo, acordando su remoción de acuerdo con el Jefe del Estado, proponiendo su incapacidad, apreciada por los dos tercios de sus miembros, al Jefe del Estado, u oyendo éste al Consejo en caso de dimisión. La intervención del Consejo en los tres primeros casos le sitúan, junto al Jefe del Estado, como el órgano que, al depender de su voluntad sus respectivas Presidencias, va a influir decisivamente en la vida y actuación de estas

instituciones. La función judicial, por ejemplo, aunque, como señala el artículo 29 de la Ley Orgánica del Estado, gozará de completa independencia y será administrada por Jueces y Magistrados independientes e inamovibles, precisamente en garantía de esa independencia ha de entenderse la elección del Presidente del Tribunal Supremo por el Consejo del Reino —Jefe del Estado, órganos supremos de nuestro sistema institucional que, como decíamos al hablar de la naturaleza del Consejo, son los garantes supremos del ordenamiento jurídico del Estado.

Por último, en cuanto a nombramientos, el Consejo del Reino propone al jefe del Estado, de forma uninominal, a los suplentes del Consejo de Regencia, uno de ellos, el Vicepresidente del Consejo del Reino, de cuya elección ya se ha hablado, y los otros dos, del Prelado de mayor jerarquía y antigüedad y del Capitán General o, en su defecto, del Teniente General en activo y de mayor antigüedad. Como ya sabemos, el Consejo de Regencia es una Jefatura del Estado colegiada de carácter transitorio, cuyos miembros, pese a ser por razón del cargo, necesitan designación, sin la cual no pueden actuar como tales. Ante la eventualidad de que el Consejo de Regencia tenga que asumir sus funciones sin que esté designado uno de sus miembros, o que estando en ellas se produzca una baja entre sus miembros, la Ley ha previsto la existencia de estos suplentes, que automáticamente ocuparán, respectivamente, el puesto vacante.

MIGUEL ANGEL MEDINA MUÑOZ

R É S U M É

Le "Consejo del Reino" (Conseil du Royaume) est une institution politique de l'Etat espagnol qui, avec la Loi Organique de l'Etat, constitue auprès de la "Jefatura del Estado" (Direction supérieure de l'Etat) le sommet de l'organisation politico-institutionnelle espagnole. Dans la première partie de l'étude sont développés les antécédents historiques de cet organe, lesquels remontent aux dernières années du XIII^{ème} siècle dans les deux Couronnes qui rassemblèrent les états chrétiens espagnols de Castille et d'Aragon, qui terminèrent par se fondre en un seul Royaume où allait prospérer le Conseil Royal de Castille. A travers ces considérations historiques sont soulignés les différences entre l'institution traditionnelle, et ses fonctions principalement juridiques avec une composition technique formée d'Avocats, et l'actuel Conseil du Royaume, avec ses fonctions de décision politique fondamentale et de contrôle politique et une composition élective de la majorité de ses membres.

Le Conseil du Royaume se définit de la façon suivante: organe collectif, autonome, de caractère représentatif qui, en plus d'assister la Direction Supérieure de l'Etat dans ses tâches, assume avec celle-ci les fonctions de désigner les plus hautes charges de l'Etat et la défense de l'ordre constitutionnel, garantissant avec le Gouvernement et les "Cortès", la continuité institutionnelle du régime politique espagnol. Cette définition est commentée dans la deuxième partie de l'étude.

Dans la troisième partie de l'oeuvre sont commentées les attributions du Conseil du Royaume, et, après une exposition de classifications systématisées, sont étudiés les relations et contrôles du Conseil du Royaume avec les organes les plus importants du cadre institutionnel espagnol, bien que, beaucoup des attributions qui lui sont concédées n'ayant jamais été mises en pratique, il soit nécessaire de recourir à des conjectures et suppositions à partir de l'écrit légal. Sont analysées les relations du Conseil avec la Direction Supérieure de l'Etat, de l'interaction desquels naissent toutes les autres relations avec les différents organes; puis sont examinées les figures représentatives du Conseil de Régence et du Régent lui-même. Dans les relations du Conseil avec le Gouvernement, est étudiée l'importance du Conseil dans la désignation du Président du Gouvernement et dans les crises gouvernementales. Dans sa relation avec les "Cortès" est étudié, entre autres, le Recours de "Contrafuero" (infraction à un "fuero" ou privilège). L'étude se termine par des commentaires relatifs à l'adoption de mesures exceptionnelles et à la nomination d'autres charges supérieures de l'Etat.

S U M M A R Y

The Council of the Realm is a political institution of the Spanish State which, as a result of the Organic Law of the State, has come to share with the office of the Head of State, the peak of the pyramid in Spanish politico-institutional organization. The first part of the essay deals with the historical origin of this body, which are to be found in the last years of the 13th century when the two crowns of Castile and Aragon polarized the Christian States of Spain, eventually to join in the shape of a single Kingdom, in which the Royal Council of Castile was to prosper. However, these historical references point up the differences between the traditional institution, with its primarily jurisdictional functions and composed of lawyers, and the present Council of the Realm, competent to make fundamental political decisions and to exercise political control, the members of which are elected by majority vote.

The Council of the Realm is defined as a collective, autonomous, representative body which, in addition to aiding the Head of State in his tasks, is empowered, together with the holder of the office, to appoint the senior officials of the State and to defend constitutional order, and guarantees, together with the Government and Cortes, the institutional continuity of the Spanish political regime. This definition is the object of commentary in the second part of the essay.

The third section deals with the powers of the Council of the Realm. These are systematically classified and related to those of the other vital parts of the Spanish institutional framework, altogether, since many of the powers officially recognized have not been used, the author has recourse to conjecture based on legal texts. The relationship between the Council and the office of the Head of State on which the interaction of relations with the other bodies depend, are examined in this manner, as are also the figures of the Council of the Regency and the Regent. With regard to relations with the Government, the importance of the Council in the appointment of the President of the Government and in governmental crises is reviewed. The "Recurso de Contrafuero" —right of appeal against the "Fueros"— is studied in connection with relations between the Council and Cortes. The essay concludes with comments on the adoption of exceptional measures and appointments to senior posts within the structure of the State.