

LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL II

COORDINADORES

PALOMA BIGLINO
JUAN MARÍA BILBAO
FERNANDO REY
JAVIER MATIA
JOSÉ MIGUEL VIDAL

AUTORES

ALFREDO ALLUÉ Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid	ANA REDONDO Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid
JUAN FERNANDO DURÁN ALBA Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid	LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad de Burgos
EDMUNDO MATIA Profesor Colaborador de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid	ANA RUIZ LEGAZPI Profesor Colaborador de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid y Autónoma de Madrid
ARANCHA MORETÓN TOQUERO Profesora Ayudante Doctor de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid	ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid
CARLOS ORTEGA, Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid	CAMINO VIDAL Profesora titular de Derecho Constitucional Universidad de Burgos

LEX NOVA



THOMSON REUTERS

1.ª edición, septiembre 2013



THOMSON REUTERS PROVIEW® eBooks

Incluye versión en digital

© 2013 Thomson Reuters (Legal) Limited / Fernando Rey y otros

Edificio LEX NOVA
General Solchaga, 3
47008 Valladolid
Tel. 902 404 047
Fax 902 400 010

E-mail: atencionclientes@thomsonreuters.com
www.lexnova.es
www.thomsonreuters.com

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Fotocomposición:
Editorial Aranzadi, S.A.

Impresión:
Rodona Industria Gráfica, S.L.
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 Pamplona

Depósito Legal: VA. 662-2013
I.S.B.N.: 978-84-9898-643-3
Printed in Spain - Impreso en España

El texto de todas las resoluciones jurisprudenciales citadas o reproducidas en esta obra tiene como fuente los documentos oficiales distribuidos por el CENDOJ. Esta publicación se limita a transcribirlos total o parcialmente, respetando la literalidad y sentido de los documentos oficiales.

La Editorial, a los efectos previstos en el artículo 32.1, párrafo segundo, del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el Logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters.

Lex Nova es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited.

LECCIÓN 2. LA CORONA

FRANCISCO JAVIER MATIA

Profesor (ApC) de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

1. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL JEFE DEL ESTADO: PRINCIPIO MONÁRQUICO Y SOBERANÍA POPULAR

Al estudiar la génesis de la vigente Constitución de 1978 recordamos que tras el fallecimiento de Franco se instauró la Monarquía en la persona de D. Juan Carlos de Borbón, en el Rey Juan Carlos I. Vimos también que a esa legalidad franquista se sumó también la legalidad dinástica tras la renuncia de su padre, D. Juan de Borbón, en favor de su hijo.

Traemos esos datos a colación para hacer notar ahora que la monarquía adquiere su naturaleza constitucional a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, que establece que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria (artículo 1.3) y regula en el Título II La Corona como jefatura del Estado (lo que supone un acierto frente a las denominaciones contenidas en Constituciones anteriores, ya que alude al órgano y no a la persona que lo ocupa, el Rey). Es éste, o, en su caso, la Reina, quienes encarnan la Corona, sin que sus funciones puedan ser desempeñadas, salvo lo dispuesto para la regencia, por la Reina consorte o el consorte de la Reina (artículo 58 CE).

No es afortunada la expresión «forma política» utilizada en el citado precepto constitucional, ya que, como estudiamos el pasado curso, la Monarquía puede ser concebida tanto como una forma de Estado como una forma de gobierno. En efecto, si hacemos referencia a la Monarquía absoluta estaríamos aludiendo al Estado Moderno. Sin embargo, si hablamos del Monarca como modelo de jefatura del Estado, opuesto a la República, estaríamos en presencia de una forma de gobierno.

Resulta evidente que es en este sentido en el que se utiliza la expresión Monarquía en el artículo 1.3 CE, dado que se subraya a continuación su carácter parlamen-

tario, compadeciéndose esta visión con otras previsiones constitucionales, como son las referidas al principio de soberanía popular (artículo 1.2 CE) y a su inserción en un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 CE). Y es que es sabido que la monarquía se caracteriza, frente a la república, porque su titular es nombrado por el ordenamiento jurídico y no constituye un cargo electivo, sino que tiene naturaleza hereditaria.

¿Cómo es posible la compatibilidad de la monarquía hereditaria con el principio democrático? Si la democracia está asociada a la elección de las personas que ejercen poderes políticos y al establecimiento de técnicas de control relacionadas con su actuación, solamente serán compatibles democracia y monarquía si la Corona está desprovista de poderes políticos y es irresponsable en su actuación. El titular de la Corona se limita, así, a formalizar las decisiones políticas adoptadas por otros órganos. Por eso se suele decir que *el Rey reina, pero no gobierna*.

Como veremos con más detalle en las siguientes líneas, esta idea de que el Rey carece de poderes auténticos y es irresponsable es fundamental por diversas razones. En primer lugar, permite seguir afirmando que el estudio del parlamentarismo se centra en la relaciones parlamento gobierno, sin que en ese contexto tenga sentido alguno hacer referencia a la Corona. En segundo lugar, el vaciamiento del poder del Rey, unido a su irresponsabilidad, explica que desde antiguo se haya llegado a la conclusión de que todos sus actos deben ser refrendados por otra autoridad (que, ésta sí, asume su responsabilidad). En tercer y último lugar, sería preciso constatar que ninguna facultad del Rey encierra poder alguno, porque, si así ocurriera la conclusión es que nuestro Estado no sería (enteramente, al menos), democrático, en la que medida en que habría un órgano que ejerce poder político y que no está sometido a control alguno.

Estas ideas, que hoy nos parecen evidentes, son fruto de un largo proceso histórico en el que la libertad de los individuos servirá como ariete ante el poder de las monarquías absolutas europeas, abriéndose una dura lucha entre el poder del Rey y el del Parlamento. Como recordarán, el parlamento gana una batalla, logrando que la soberanía estatal sea compartida entre el Rey y el Parlamento (mientras que aquél interviene en el procedimiento legislativo a través de la iniciativa, sanción o veto, éste logra controlar a los miembros del gobierno). A ese primer estadio evolutivo se le conoce como monarquía constitucional. La lucha sigue, y el Parlamento termina por hacerse con todo el poder, instaurándose la monarquía parlamentaria. Es en este momento cuando la Corona pierde sus viejos poderes, y se convierte en una institución de la que únicamente se va a esperar el cumplimiento de actos debidos.

La conveniencia de la institución monárquica —sus ventajas (estabilidad, influencia personal) y sus desventajas (su utilidad)— puede discutirse en sede política, pero no en un manual como éste, que se debe limitar a explicarla desde premisas jurídicas. A esta tarea se dedican los siguientes epígrafes.

2. LA CORONA COMO ÓRGANO DEL ESTADO: FUNCIONES

La Constitución afirma que Juan Carlos I, «legítimo heredero de la dinastía histórica», es el Rey de España y declara que la Corona es hereditaria en sus sucesores (artículo 57.1 CE). La Corona se constituye así como un órgano del Estado, del que su ocasional titular es el Rey.

La Corona es, pues, el órgano que asume la Jefatura del Estado (artículo 56.1 *ab initio*) y al que se atribuyen tres funciones clásicas, que son la simbólica, la moderadora y la arbitral. Estas facultades se proyectan sobre la serie de facultades tasadas, por Constitución o Ley (artículo 56.1 CE), que se vinculan con la Corona, y que siempre se concretan en actos debidos, desprovistos de poder auténtico.

Aunque nuestra Constitución podría haber sido más ordenada en este punto, inscribiendo cada una de las facultades descritas en una u otra función, ha optado por entremezclarlas. Puede tener cierto interés pedagógico, sin embargo, tratar de clasificarlas bajo el marco de cada una de las funciones ya citadas, y demostrar también, de paso, que ninguna de ellas encierra un poder político auténtico, porque ello haría incompatible la monarquía con el Estado democrático, por las razones avanzadas anteriormente.

2.1. LA FUNCIÓN SIMBÓLICA

El Rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado y «asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales» (artículo 56.1 CE). Es, así, el más alto representante del Estado español y ello se proyecta en una serie de facultades concretas.

Así, en el artículo 62 CE se incluyen las facultades de «conceder honores y distinciones» (eso sí, de acuerdo con las leyes), «ser informado de los asuntos del Estado», «presidir las sesiones del Consejo de ministros» (pero sólo a propuesta del Presidente del Gobierno), asumir el «mando supremo de las Fuerzas Armadas» (aunque sea el Gobierno quien dirige la Administración militar y la defensa del Estado *ex* artículo 97.1 CE), «ejercer el derecho de gracia» (conforme a la Ley), y presidir el «Alto Patronazgo de las Reales Academias».

Por otra parte, y en relación con las relaciones internacionales, el Rey «acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos» y los «representantes extranjeros en España están acreditados ante él». Además, le corresponde «manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes» y, «previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz». Es evidente que todas estas facultades, previstas en el artículo 63 CE, constituyen meros actos debidos porque es el Gobierno quien dirige la política exterior (artículo 97 CE).

Finalmente, el artículo 117 CE establece que la justicia se administra en nombre del Rey. Resulta obvio que esta previsión no es incompatible con la idea, recogida en el mismo precepto constitucional, de que la justicia emana del pueblo, ni aún menos con la afirmación, allí mismo recogida, de que los Jueces y Magistrados son «independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

Una detenida relectura de las facultades que acabamos de enumerar permite concluir, sin mayores esfuerzos, que todas ellas encierran actos debidos en los que o bien la presencia del Rey es puramente honorífica o bien su actuación viene provocada por otros sujetos.

2.2. LA FUNCIÓN MODERADORA

El artículo 56.1 CE dispone que el Rey «modera el funcionamiento regular de las instituciones», especialmente de aquellas que expresan poder político, que son las Cortes Generales y el Gobierno.

Hay muchas facultades concretas que se incardinan en esa función moderadora. Realizaremos un breve repaso de algunas de ellas para centrarnos después en el análisis de la más importante de todas ellas: la referida a la sanción y promulgación de la ley.

Algunas facultades relacionadas con las Cortes Generales son las referidas a la convocatoria de elecciones y a la convocatoria y disolución de las Cámaras. Es el Presidente del Gobierno la autoridad encargada de convocar elecciones cuando procede («entre los 30 y 60 días desde la terminación del mandato», artículo 68.6 CE), pudiendo disolver una o ambas Cámaras de forma anticipada cuando lo estime oportuno (ver artículo 115 CE), existiendo otros supuestos de disolución automática (son los previstos cuando no se logra que ningún candidato para ocupar la Presidencia del Gobierno consiga la confianza de la mayoría del Congreso de los Diputados, o la preceptiva que debe realizarse cuando se revisa la Constitución —artículos 99 y 168 CE—). Por otra parte, la fecha de la sesión de constitución de la Cámara ya viene prevista en el Real Decreto a través del que se convocan elecciones, y cuenta también con refrendo. Estamos, pues, ante actos debidos del Rey desprovistos de todo resquicio de poder político.

Lo mismo ocurre con las facultades que tienen que ver con el funcionamiento del Gobierno. Si bien es cierto que el Rey puede «poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno» (artículo 62 CE), lo podrá hacer «en los supuestos fijados en la Constitución». El artículo 101 CE aclara que dicho cese se produce «tras elecciones generales» (que se han celebrado o por terminación natural del mandato parlamentario o por disolución anticipada del Congreso acordada por el, entonces, Presidente del Gobierno), por pérdida de la confianza parlamentaria (que se justificaría en la moción de censura impulsada en el Congreso, por dimisión voluntaria del Presidente o por la obligada dimisión que debe realizar si no prospera una cuestión de

confianza planteada al Congreso), o fallecimiento. Resulta claro que ninguno de estos supuestos depende de la voluntad del Rey, sino que dependen de la voluntad de otros sujetos (la mayoría parlamentaria del Congreso o la propia voluntad de la persona que ocupa el cargo). El Rey también nombra y separa a los miembros del Gobierno, pero lo hace siempre «a propuesta de su Presidente», que es el que tiene el poder de decidir una u otra cosa. También expide el Monarca «los decretos acordados por el Consejo de Ministros», actuando como mero agente de expedición y sin que deba sancionar o confirmar dichos instrumentos jurídicos. Estos últimos actos del Rey son refrendados, habitualmente, por los Ministros del ramo.

Finalmente, también convoca formalmente el Rey los referéndums que se planteen. Es oportuno recordar, sin embargo, que tal técnica de democracia directa, que se regula en el artículo 92 CE, solamente puede ser propuesta por el Presidente del Gobierno, que debe ser autorizado para ello por el Congreso de los Diputados. Nuestra Constitución prevé, además, una serie de referéndums normativos y necesarios, que sirven para aprobar o modificar algunos Estatutos de Autonomía (artículos 151 y 152 CE), revisar la Constitución (artículo 168 CE) y para la eventual incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta CE). Una vez más vemos que la voluntad de convocar un referéndum no pertenece, en ningún caso, al Rey, sino al Presidente del Gobierno, con el respaldo del Congreso, o a la propia Constitución.

Como ya se ha adelantado, especial interés, teórico y práctico, suscita la facultad del Rey de sancionar y promulgar la Ley. Es oportuno recordar que históricamente, en el marco de la monarquía constitucional, el Rey intervenía en el procedimiento legislativo a través de los mecanismos de iniciativa, sanción o veto. Mientras que el primero y el tercero ya no se contemplan, ni siquiera formalmente, en el marco de una monarquía parlamentaria, subsiste en nuestro país y en otros de nuestro entorno la facultad del Rey de sancionar y promulgar la Ley estatal.

Las leyes autonómicas no son sancionadas, y son promulgadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que actúa en su calidad de máximo representante del Estado en dicha Comunidad.

Se ha debatido entre nosotros qué significa sancionar y promulgar. Mientras que para el profesor Jorge de Esteban ambos términos son sinónimos y aluden al momento en que la Ley, ya perfecta, entra a formar parte del ordenamiento jurídico, para el profesor Antonio Torres del Moral diferencia ambas categorías: mientras que la sanción supone la adopción por parte del Rey del acto estatal, la promulgación encierra la orden de que tal norma se cumpla.

Se trata, debe tratarse, en todo caso, de actos debidos, desprovistos de toda *potestas*. Sin embargo, el Rey Balduino I decidió, en 1989, no sancionar la Ley del aborto que había aprobado el Parlamento belga. En efecto, dirigió una carta al Presidente del Gobierno en la que se indicaba que su fe le impedía sancionar dicha Ley. El Gobierno se valió de una previsión constitucional en la que preveía que, en caso

de imposibilidad (física) por parte del Rey para cumplir sus funciones, éstas serían asumidas por una sesión conjunta de las Cámaras. Una vez que la Ley del aborto fue sancionada, el Parlamento apreció que había finalizado la acreditada imposibilidad del Rey, por lo que éste volvió a asumir sus funciones.

¿Puede ocurrir algo parecido entre nosotros? Si el Rey se ajusta, como debe, al cumplimiento de la Constitución, resulta evidente que no. La sanción y promulgación de las Leyes debe ser asumida por el Rey como actos debidos, sin que puedan hacerse depender de éstas ni del contenido material de la Ley ni de su regularidad constitucional. Si bien es cierto que Jorge de Esteban ha señalado que la negativa de la Corona a sancionar y promulgar una Ley podría producirse si ésta no cumple los requisitos mínimos que esta norma debe presentar, esta opinión convierte al Rey en algo que no es, una instancia que se pronuncia sobre la regularidad constitucional de la Ley. Esta materia está reservada en la Constitución al poder judicial (de forma limitada, en la medida en que pueden plantear una cuestión de inconstitucionalidad) y al Tribunal Constitucional (que tiene el monopolio de decretar su eventual nulidad). Mayor interés tiene, en este punto, la opinión del profesor Aragón Reyes. Aunque en un primer momento entendió que en el supuesto de que el Rey se negara a sancionar y promulgar una ley podría neutralizarse su actuación declarando su incapacidad temporal (como ocurrió en Bélgica), cambió posteriormente de opinión. Lo hace porque se da cuenta de que la incapacitación temporal no es otra cosa que una clase de sanción, y que su imposición vulnera el principio de irresponsabilidad regia. ¿Qué hacer, entonces? Solamente queda abierta la vía de la reforma constitucional (más concretamente de la revisión agravada del artículo 168).

No sería un problema que una eventual revisión que aminorase las facultades de la Corona o alterara el modelo español de Jefatura del Estado no fuera sancionada y promulgada por el Rey, dado que, en este caso, estaríamos ante un texto constitucional y no legal, por lo que tal facultad del Rey no vendría prevista en la Constitución. Aunque esta tesis del profesor Aragón Reyes resulta irrefutable en el plano dogmático, es oportuno recordar que las dos reformas constitucionales acometidas entre nosotros se han sometido, acaso indebidamente, a la sanción y promulgación del Rey.

Si se comparte esta aproximación, se puede concluir que la facultad de sancionar y promulgar la Ley encierra, como las anteriores, actos debidos. Como no podía ser además de otra forma, la sanción de la Ley estatal es un acto siempre refrendado por el Presidente del Gobierno.

2.3. LA FUNCIÓN ARBITRAL

El artículo 56 CE señala que el Rey «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones». La alusión a su papel de árbitro alude a la función de la Corona a la que tradicionalmente se le ha dado más importancia, porque encerraba

poderes discrecionales de gran importancia, encaminados a evitar la paralización de las instituciones del Estado. Desde esta perspectiva, cobra especial importancia, tanto histórica como actualmente, la facultad del Rey de proponer al Congreso a la persona encargada de formar gobierno, al candidato a la presidencia del Gobierno.

Esta facultad, que es la única que se inscribe en la función arbitral del Monarca, aparece regulada con más detalle en el artículo 99.1 CE. Según este precepto, el Rey debe consultar a los representantes designados por los distintos grupos políticos con representación parlamentaria que se encuentran en el Congreso de los Diputados y proponer después, a través del Presidente de la Cámara, un candidato a la presidencia del Gobierno.

Es, sin ninguna duda, la actuación en la que el Rey asume un mayor protagonismo, sin que tampoco pueda hablarse, en este caso, de la existencia de un verdadero poder de decisión. Resulta evidente que la propuesta real viene condicionada por el resultado de las elecciones realizadas, es bueno recordarlo, en un sistema de partidos políticos. Si la mayoría absoluta del Congreso ha sido elegida en las siglas del mismo partido político, resulta evidente que debe ser su candidato el propuesto por el Rey.

Es cierto que el Monarca puede tener un mayor margen de actuación cuando ninguna fuerza política domina la Cámara. Pero es oportuno recordar que su decisión debe contar con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados (artículo 64.1 CE) y que defender que estamos en presencia de un poder discrecional sería, en afortunada opinión de Antonio Torres del Moral, inútil y nocivo. Sería inútil porque la Cámara posee sobrados recursos para sortear tan discutible actuación (al que pueden hacer caer posteriormente, mediante la oportuna moción de censura). Y sería nocivo porque desconocería el carácter parlamentario de la monarquía.

En conclusión, no puede afirmarse que tampoco quepa constatar la existencia de poderes propios cuando el Monarca actúa al servicio de su función arbitral. En esta facultad se muestra ese papel neutral del Rey, que adecuará su actuación a los resultados electorales y a las intenciones de los grupos políticos con representación parlamentaria en relación con la gobernabilidad del país.

2.4. CONCLUSIÓN

Se ha constatado que la Corona no posee poder alguno. Sus funciones —simbólica, moderadora y arbitral— están integradas por actos debidos y voluntades ajenas. Si puede afirmarse que existe un órgano incontrolable —en cuanto irresponsable—, ha podido también constatarse que ha sido vaciado de competencias propias. En definitiva, se ha constatado que, como se indicaba en el primer epígrafe de esta lección, la existencia de una monarquía no impide el que ésta pueda darse en un sistema democrático.

Algunas actuaciones de nuestro Monarca han sido cuestionadas desde el prisma de la legitimidad. La más reciente y menor se refiere a su intervención en una cumbre internacional, en el que lanzó un hoy muy famoso «¿Por qué no te callas?» a un dirigente populista que estaba atacando a un ex-presidente del Gobierno español. Más relevante, sin duda alguna, fue la orden que el Rey dio en su condición de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, cargo manifiestamente honorífico y al servicio de su función simbólica, de que los militares sublevados el 23 de febrero de 1981 depusieran su actitud golpista. Aunque pueda cuestionarse si dicha jefatura honorífica permite al Rey dar orden alguna, resulta evidente que su intención no fue incumplir la Constitución, sino, bien al contrario, defenderla frente a algunos militares que se habían alzado frente a ella.

Estas y otras actuaciones no expresan poderes, pero sí algo más difuso y que no es menos importante: aludimos a la *autoritas* del Rey. El Rey Juan Carlos I ha mostrado un permanente interés, actuando como magistratura independiente, por conseguir una implicación efectiva de las fuerzas políticas en el desarrollo de nuestro Estado constitucional. Dicha actuación alcanza especial relieve en los tradicionales discursos de Navidad que se televisan cada año.

3. EL ESTATUTO PERSONAL DEL MONARCA: REFRENDO E IRRESPONSABILIDAD

3.1. EL REFRENDO MINISTERIAL

El artículo 64.1 CE señala que «los actos del Rey serán refrendados», ya sea por el Presidente del Gobierno, un Ministro o el Presidente del Congreso de los Diputados. Los actos del Rey necesitan, pues, para ser válidos, del refrendo o contrafirma, careciendo de validez en caso contrario.

No todos los actos del titular de la Corona precisan ser refrendados. La Constitución establece en su artículo 65.2 que «el Rey nombra y releva libremente [esto es, sin refrendo] a los miembros civiles y militares de su casa», por lo que mantiene plena libertad en lo que atañe al nombramiento del personal de la Casa del Rey. Se ha suscitado, en sede doctrinal, si sería posible que hubiera otros actos del Rey que no precisan de refrendo, citándose, a modo de ejemplo, el del consentimiento del Rey para el matrimonio o el otorgamiento de testamento, por ser estos actos personalísimos.

Por otra parte, es posible separar los casos del refrendo según quien sea la autoridad encargada de estampar su firma junto a la del Rey. El Presidente del Gobierno interviene en un buen número de ocasiones, como sucede cuando nombra o cesa a Ministros, disuelve una o ambas cámaras legislativas, convoca elecciones o firma una Ley (o un Decreto-Ley). El Presidente del Congreso actúa como refrendante en supuestos tasados, como son los referidos a la propuesta de candidato a la Presiden-

cia del Gobierno y, en su caso, al nombramiento, así como en el supuesto de disolución automática de las Cortes prevista en el artículo 99 CE cuando no se consigue que ningún candidato propuesto a la Presidencia del Gobierno obtenga el respaldo del Congreso. Finalmente, en otras ocasiones es el Ministro quien refrenda los actos del Rey, como ocurre con el nombramiento y cese de los altos cargos del departamento administrativo en cuestión.

La autoridad encargada de refrendar en cada caso los actos del Rey no puede delegar esta función en otras autoridades inferiores, aunque sí que pueda actuar, en su caso, el Vicepresidente del Gobierno en supuestos concretos sustituyendo al máximo responsable del Gobierno.

La Constitución no define qué es el refrendo, aunque sí queda claro que «de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden» (artículo 64.2 CE). Es, en efecto, el refrendante quien asume la responsabilidad por la adopción del acto del Rey, lo que no quiere decir que siempre sea el autor intelectual de la decisión. En ocasiones, concurren ambos extremos (responsabilidad y decisión), como ocurre cuando el Presidente del Gobierno nombra o cesa a algún ministro, pero en otras el refrendante firma una determinada decisión que ha sido adoptada por otros. Esto ocurre, por ejemplo, con el nombramiento, por parte del Rey pero que cuenta con el refrendo del Presidente del Gobierno, de personas que se integran en altas Instituciones del Estado. Como es bien sabido, el Presidente del Gobierno refrenda el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional, con independencia de que hayan sido elegidos por el Congreso, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial o el Gobierno de la Nación. También el Presidente del Congreso refrenda actos que, o bien vienen impuestos por la Constitución (como ocurre en el citado caso de la disolución de las Cortes Generales prevista en el artículo 99.5 CE) o bien han sido acordados por otras personas (como ocurre con el nombramiento del Presidente del Gobierno que beneficia al candidato que ha obtenido la confianza del Congreso de los Diputados). Resulta irrelevante la mayor o menor implicación del refrendante en la decisión adoptada, dado que, como ha señalado el profesor Torres del Moral, «no es que refrende quien ha asumido la responsabilidad, sino que asume la responsabilidad quien refrenda» (ver SSTC 5/1987/3, de 27 de enero, y 126/1997/10, de 3 de julio).

En ocasiones, la doctrina alude a los supuestos de refrendo tácito, aquéllos en las que el Rey actúa respaldado por la presencia de una autoridad del Estado (especialmente, el Presidente del Gobierno), sin que estemos en presencia de uno de los actos debidos regulados en la Constitución. Esto ocurre, por ejemplo, en los discursos del Rey en actos oficiales.

En este sentido, el refrendo impide que el Monarca pueda actuar con discrecionalidad, lo que sería incompatible con la neutralidad que debe mostrar en su actividad. Como ha expresado el profesor Aragón, el refrendo «vacía (dichos actos) de *potestas* y los deja únicamente revestidos de *autoritas*».

3.2. LA IRRESPONSABILIDAD REGIA

Ya hemos visto, al examinar la facultad de sanción y promulgación de la Ley, que el Rey es irresponsable, por lo que no puede ser sancionado por su actuación. Acabamos de analizar el refrendo ministerial, cuya principal misión es encauzar la responsabilidad de los actos del Rey, y esto ocurre porque, como advirtieron pronto en la monarquía inglesa, «el Rey no puede equivocarse».

Este principio es absolutamente aplicable a nuestra realidad constitucional, como evidencia la primera frase del artículo 56.3 CE, que afirma que «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». Como recuerda el profesor Torres del Moral, si un acto del Rey ha sido refrendado, será enteramente irresponsable, puesto que es el refrendante quien, en su caso, la asume. Si al acto no está refrendado, es nulo de pleno derecho, por lo que tampoco puede generar responsabilidad alguna.

Además de ser irresponsable en cuanto actúa como Institución, la persona del Rey es inviolable. Esto supone que no se puede exigir responsabilidad penal ni civil alguna ante los tribunales. Se discute si su inviolabilidad va más allá de la imputación de responsabilidad, lo que impediría, por ejemplo, que fuera llamado a testificar ante un órgano judicial.

Dicho esto, conviene recordar, en todo caso, que el artículo 59.2 CE contempla el supuesto de que el Rey se vea inhabilitado para ejercer su autoridad, siendo preciso que dicha circunstancia sea reconocida por las Cortes Generales. Este precepto será examinado más adelante, al hablar de la regencia.

4. LAS NORMAS ACERCA DE LA SUCESIÓN, LA REGENCIA, LA TUTORÍA Y EL PRÍNCIPE DE ASTURIAS

4.1. LA SUCESIÓN

Se indicaba en el comienzo de esta lección, que, nombrado el Rey, se opta por una monarquía hereditaria. En efecto, el artículo 57.1 CE dispone, *ab initio*, que «la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón», en línea con lo señalado en otros textos constitucionales monárquicos españoles, y que tiene su precedente remoto en la Ley de Partidas (II, 15, 2) de Alfonso X.

Se comprenderá que, partiendo de este dato, se considere que las relaciones familiares del Rey son, literalmente, un asunto de Estado, porque afectan a la continuidad de la institución de la Corona. De ahí que la Constitución establezca los principios que rigen la sucesión en el mismo artículo 57.1 CE, señalando que «La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación,

siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos».

La sucesión de la Corona tiene como presupuesto ordinario la previa muerte del Rey, pero puede activarse en otros supuestos, como es la abdicación (esto es, la decisión del Rey de renunciar a la Corona). Nuestra Constitución dispone que esta cuestión se resolverá por una ley orgánica (artículo 57.5 CE).

Esta referencia a la ley orgánica ha sido debatida en nuestra doctrina. Algunos autores entienden que con ella se alude a la necesidad de que esta y otras materias, como son la renuncia de una persona llamada a la sucesión y la resolución de cualquier duda de hecho o de derecho que concurra en esta materia, deben ser desarrolladas a través de una normativa general. Otros autores defienden que, cuando alguna de las citadas circunstancias concretas se produzca, deberá ser resuelta la cuestión a través de una concreta ley orgánica (que presentaría así, necesariamente, un carácter singular).

Y en conexión con esta cuestión se ha planteado también si el Rey es libre de abdicar (y, si es así, del papel testimonial del refrendo en este caso, que solamente serviría para comprobar que el Rey es libre al adoptar tal decisión), en cuyo caso la Ley se limitaría a constatar un hecho ya producido, o si la abdicación debe ser aceptada por las Cortes a través de la citada Ley, lo que haría que la Ley tuviera carácter constitutivo y no declarativo. El sentido común impone que deba ser respetada la decisión del titular de la Corona, así como la de cualquier persona que renuncie a sus derechos sucesorios (aunque, en este caso, se debate también si dicha renuncia conllevaría igualmente la renuncia de los derechos de sus hijos).

El principio general que se impone en materia de sucesión es, como ya se ha indicado, el de primogenitura y representación. Sin embargo, este indicador se ve mediatizado, complementado, por otros que también se recogen en el citado precepto constitucional, y que se concretan en la preferencia de la línea anterior a las posteriores, a la preferencia, en la misma línea (hijos, nietos, etc.) del grado más próximo al más remoto; a la preferencia, en el mismo grado, del varón sobre la mujer y, finalmente, a la preferencia, dentro del mismo sexo, de la persona de más edad sobre la más joven. A estos efectos, cobra especial importancia el Registro Civil de la Familia Real, creado por Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre.

De todos los criterios descritos, harto tradicionales, se ha cuestionado entre nosotros el de la preferencia del varón sobre la hembra dentro del mismo grado. Aunque resulta erróneo defender, como se ha hecho, la inconstitucionalidad del artículo 57.1 CE en relación con el principio de igualdad reconocido en el mismo texto (artículo 14 CE), por ser ilógica la posible existencia de normas inconstitucionales en la Constitución, resulta conveniente subrayar el absurdo de esta diferenciación por razón de género que solamente podría apoyarse en la tradición. Aunque parece que las principales fuerzas políticas están de acuerdo en impulsar esta modificación de la Constitución, para suprimir la preferencia del varón sobre la hembra en el

mismo grado, que debería tramitarse por el procedimiento agravado de la revisión (artículo 168 CE), no se ha iniciado aún su tramitación. Y el asunto no carece de interés práctico, porque de realizarse dicha reforma constitucional, la hija mayor del hoy Príncipe Felipe, debería ser considerada Heredera al trono español cuando su padre ocupara la Corona, con independencia de que el futuro Rey y su mujer engendraran posteriormente un niño.

La sucesión opera, en principio, con estos criterios y de forma automática. Por eso, aquél al que le corresponde ser sucesor de la Corona es, simplemente, proclamado Rey ante las Cortes Generales (artículo 61 CE), jurando «desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas». Estos actos (juramento y proclamación) no tienen carácter constitutivo, porque el Rey ya lo es antes de acudir ante las Cortes Generales. Por eso se ha señalado que son actos de integración para la efectividad de la Magistratura.

¿Qué pasa si la aplicación de todos estos criterios no permite concretar la designación de un heredero o heredera a la Corona? La Constitución establece que, «extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España» (artículo 57.3). Puede suscitarse, en este punto, si la actuación de las Cortes Generales (que se articularía en una sesión conjunta de ambas Cámaras) está sometida, o no, a límites en la determinación de la persona que debería heredar el trono. Resulta evidente que de encontrarnos en una situación como la descrita estaríamos en un supuesto de excepcionalidad (marcada por la inexistencia de un Príncipe o una Princesa Herederos), por lo que las Cortes deben tener un amplio margen de decisión que les permita apostar por el mantenimiento y, en su caso, fortalecimiento de la Corona.

Resulta evidente que cualquier persona que se encuentre en la línea sucesoria puede renunciar, en cualquier momento, a sus derechos, como permite el artículo 59.2 CE, en el que se alude a la existencia de una ley orgánica en esta materia. Reiteramos en este punto las dudas expresadas anteriormente sobre la función de esta Ley, y nuestra convicción de que si una persona expresa su rechazo a llegar a ser titular de la Corona será difícil apartarse de tal deseo.

Por otra parte, el artículo 57.4 CE establece que quedarán excluidas de la sucesión aquellas personas que teniendo derecho a la misma «contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales». Esta disposición tiene su origen remoto en la Pragmática de Matrimonios, de 23 de marzo de 1776, que pretendía evitar los matrimonios entre desiguales, en el marco del Antiguo Régimen. Interpretada esta disposición en nuestro vigente texto constitucional, se debe partir de la libertad de las personas llamadas a la sucesión para casarse con quién estimen convenientes, y de la posibilidad de que, anunciado el próximo enlace, puedan expresar su parecer contrario, de forma conjunta, el Rey y las Cortes Generales.

4.2. LA REGENCIA

El artículo 60 CE regula la Regencia, mecanismo de Derecho Público que opera cuando el Rey sea menor de edad (apartado 1) o cuando «se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales» (apartado 2). Resulta claro que la inhabilitación tiene su origen en una incapacidad para reinar que trae causa de enfermedades o impedimentos físicos o psíquicos que impiden que el Rey se ocupe de los asuntos de la Corona.

El regente desempeñará las funciones del Rey por mandato constitucional y siempre en su nombre (artículo 60.5 CE) hasta que dichas circunstancias desaparezcan. En todo caso, la regencia se activa automáticamente cuando se producen las citadas circunstancias, sin que deba nombrarse a la persona llamada por la Constitución para cumplir tal función, aunque sí deba ésta prestar juramento.

¿Qué personas son las llamadas a ocupar la regencia? En el caso de minoría de edad del Rey, ocuparían la regencia «el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona» (artículo 60.1 CE). En el caso de inhabilitación del Rey, dicha función recaería en «el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad» (artículo 60.2 CE).

Si, atendiendo estos criterios, «no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas» (artículo 60.3 CE). Todas ellas deberán ser españoles y mayores de edad (artículo 60.4 CE).

La duración de la Regencia dependerá de que cese la minoría de edad, en el primer supuesto, y de que las Cortes Generales consideren que ha cesado la inhabilitación del Rey, en el segundo.

4.3. LA TUTELA

Si la regencia se configura como un mecanismo de Derecho Público, la tutela guarda relación con la categoría civil que lleva esta misma denominación (artículos 222 y ss. CC), aunque en algún supuesto esta afirmación merece ser matizada, y dirigida por lo tanto a la guarda y protección del Rey menor y de sus bienes.

En este caso será tutor «la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento». Si no hay disposición testamentaria, «será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales» (artículo 60.1). De esta forma se establece un triple sistema de designación: (a) por decisión testamentaria

del Rey difunto, (b) tutela legítima del padre o la madre y (c) por decisión de las Cortes Generales.

El profesor Tomás VILLARROYA ha hecho ver que en el segundo supuesto, en el que corresponde al cónyuge viudo del Rey menor, éste estaría detentando, en realidad, la patria potestad.

Por otra parte, la Constitución establece la cautela de prohibir la acumulación de la tutela con el cargo de regente (salvo que éste recaiga en el padre, la madre o los ascendientes directos del Rey, en cuyo caso sí está permitido) y con cualquier otro cargo o representación política.

4.4. EL PRÍNCIPE DE ASTURIAS

«El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España» (artículo 57.2 CE).

Con esta formulación, se retoma una tradición que acompaña toda nuestra historia y que se remonta a 1388, año en el que don Juan I crea este título para su hijo don Enrique (futuro Enrique III). El título está automáticamente vinculado con ser el sucesor más cercano a la Corona, aunque dicha persona, hombre o mujer, deba prestar juramento al cumplir los dieciocho años, en los mismos términos que el del monarca, pero en el que expresa, además, su fidelidad al Rey.

5. LA CASA REAL

El artículo 65 CE hace dos referencias a la Casa del Rey, en las que se explica que el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de la Casa del Rey y el de su familia, que distribuye libremente (apartado 1), y que nombra y releva libremente (léase sin necesidad de refrendo) a los miembros civiles y militares de la Casa del Rey (apartado 2).

La normativa que regula hoy la Casa del Rey lo define como un «Organismo que, bajo la dependencia directa de Su Majestad, tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado» (Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, modificado en diversas ocasiones).

El Rey goza de libertad a la hora de organizar dicho organismo, así como de la elegir a los colaboradores que lo integran en cada momento. Su estructura se organiza en torno a un Jefe de la Casa, una Secretaría General, El Cuarto Militar y la Guardia Real.

BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*. Vol. V (artículos 56 a 65). Edersa. Madrid, 1983.
- ARAGÓN REYES, Manuel: *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Civitas. Madrid, 1990.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: *El poder del Rey, alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*. Senado. Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ FONTECHA, Manuel y PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo: *La Monarquía y la Constitución*. Civitas. Madrid, 1987.
- GARCÍA CANALES, Mariano: *La monarquía parlamentaria española*. Tecnos. Madrid, 1991.
- LUCAS VERDÚ, Pablo (dir.): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*. Universidad Complutense. Madrid, 1983.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. INAP. Madrid, 1979.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*. Tecnos. Madrid, 1995.
- TORRES DEL MORAL, A.: *El Príncipe de Asturias (su estatuto jurídico)*. Madrid, 1997.
- VV.AA.: «La Corona en la historia constitucional española» (número monográfico). *Revista de Estudios Políticos* 55 (1987).
- VV.AA.: *La Monarquía española europea y el Derecho constitucional español*. Madrid, 1980.