

LA CORONA

1. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

El artículo 1 de la Constitución define al Estado como “social y democrático de Derecho”, proclama que “la soberanía nacional reside en el pueblo español”, y afirma que “la monarquía parlamentaria es la forma política del Estado”.

Se destaca el carácter innovador de esta última definición, pero hay que recordar también que ésta ofrece interesantes referencias para interpretar el alcance jurídico de la citada definición del artículo 1.3 de la CE.

Las Constituciones españolas del siglo XIX incluyeron también una definición de la Monarquía, como forma de gobierno. “El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria”, decía el artículo 14 de la Constitución de 1812; “la forma de gobierno de la Nación española es la Monarquía”, afirmaba la Constitución de 1869.

Es significativa la falta de definiciones similares en las Constituciones monárquicas de 1845 y 1876, inspiradas en el liberalismo moderado. La Tª del Estado propia de esta tendencia ideológica consideraba que la Monarquía formaba parte de la “constitución interna” de España. De ahí que los textos constitucionales antes mencionados no definieran a la Monarquía como forma de gobierno, porque según esta concepción su carácter era más esencial; se trataba de un elemento básico de la forma de Estado.

Desde el punto de vista literal, el artículo 1.3 de la CE no es incoherente con la interpretación que sostiene Miguel Satrustegui en el libro de López Guerra, porque la de gobierno es una forma “del Estado”, y también es una “forma política”. Las formas de gobierno no son completamente reductibles a parámetros jurídicos y que vienen condicionadas por factores políticos decisivos, de tal manera que en el marco normativo de una misma constitución puede variar considerablemente la forma de gobierno. En el caso de una monarquía parlamentaria típica, como la británica, también resulta demostrado que la utilización de los poderes constitucionales de la Corona depende de factores políticos.

La opción del constituyente en favor de la “Monarquía Parlamentaria” no justifica una interpretación conceptualista de la Constitución, porque su carácter de forma política exige una interpretación contextualizada, que tenga en cuenta los factores políticos coyunturales que condicionan su funcionamiento.

Además, hay que tener en cuenta que la expresión monarquía parlamentaria, del artículo 1.3 de la CE, sólo puede considerarse como una caracterización esencial de la forma de gobierno, y no como una descripción completa de la misma. En efecto, desde el punto de vista doctrinal, la Monarquía parlamentaria sólo implica la separación del Rey de la función gubernamental y la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Pero otras pautas estructurales o procedimentales de esta forma de gobierno, no vienen predeterminadas por esa definición, existiendo, de hecho, a ese respecto, una variedad de soluciones en el panorama comparado de las Monarquías parlamentarias europeas.

Por consiguiente, el entendimiento jurídico de la Monarquía parlamentaria proclamada en el artículo 1.3 de la CE, exige una interpretación que sea también sistemática, es decir, que

tenga en cuenta las restantes referencias constitucionales sobre la forma de gobierno. Esta exigencia es indispensable, porque la Constitución de 1978 ha pretendido concretar mediante preceptos jurídicos, la fisonomía de la Monarquía Parlamentaria española.

2. LAS FUNCIONES DEL REY

El artículo 56.1 define su posición constitucional y sus funciones, y lo hace de una manera muy expresiva, que paradójicamente parece inspirada en la Constitución italiana de 1947 y en la Constitución francesa de 1958. No obstante, la interpretación del artículo 56.1 no puede realizarse miméticamente, pasando por alto la singularidad de nuestra forma de gobierno.

a) Que la constitución se refiera al Rey como “**Jefe del Estado**”, significa que es un órgano estatal. Concretamente se trata de un órgano configurado por la propia Constitución, que está dotado de las facultades que ella misma y las leyes expresamente le atribuyen. Este carácter de órgano constitucional comporta que ha de tener una función materialmente autónoma y que en su ejercicio el Rey no puede estar subordinado a ningún otro órgano constitucional. De ahí que, aunque la función del Rey sólo consista, en determinados casos, en perfeccionar la expresión de la voluntad de otro órgano constitucional (el Gobierno o las Cortes), la acción del monarca resulte sin embargo indispensable e insustituible. Por otro lado, al Rey le corresponde una posición de mayor dignidad formal, honorífica y protocolaria.

b) Además de Jefe del Estado, el artículo 56.1 de la CE afirma que el Rey es “símbolo de su unidad y permanencia”, lo que en parte deriva de, y en parte excede a, su condición de titular de la Jefatura del Estado. Por eso suele corresponder a los Jefes de Estado, y corresponde desde luego al Rey de España, formalizar los actos más importantes del Estado, ya sean de carácter legislativo o gubernamental (artículo 62.a CE y 62.f CE) así como hacer las convocatorias y designaciones precisas para la renovación de los titulares de los órganos legislativos y gubernamentales (artículo 62.b, d y e CE). Por lo que se refiere a su condición de símbolo de la unidad estatal, hay que tener en cuenta que la monarquía ha sido soporte de una unidad estatal integradora de una diversidad de reinos y territorios que conservaron su fisonomía específica hasta el movimiento centralizador del siglo XIX y que ha sido actualizada ahora, constitucionalmente, en el Estado de las Autonomías. En definitiva, la Corona, por su dimensión histórica puede ser un símbolo particularmente eficaz y capaz de movilizar sentimientos de autoidentificación y de lealtad hacia la comunidad nacional y hacia las entidades regionales que la componen y de convertirse, por tanto, en un poderoso factor de integración.

c) Del Rey dice también el artículo 56.1 de la CE que “arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones”, lo que comporta, en primer término, una exigencia de neutralidad política, sin la cual la moderación y el arbitraje de la Corona se desnaturalizarían. No hay que confundir este poder neutral con el tipo de “poder moderador”, llamado a coordinar y armonizar los demás poderes del Estado, que preconizó el siglo pasado el liberalismo doctrinario, siguiendo a Benjamin Constant. La CE excluye, en efecto, expresamente, las principales prerrogativas regias que Constant consideraba indispensables para el ejercicio del “poder moderador”: ni el Rey puede nombrar y destituir libremente a los ministros, ni puede negar la sanción a las leyes con un poder de veto absoluto, ni puede decidir la guerra y la paz, ni puede hacer los tratados, porque lo primero exige desde luego autorización parlamentaria y lo segundo,

en los casos más importantes, también, sin perjuicio además de las competencias propias del Gobierno en estas materias. En definitiva, la Constitución de 1978 diseña un tipo de Monarquía muy diferente de la que consagraban la Carta Constitucional francesa de 1830 o la Carta Constitucional portuguesa de 1826, inspiradas en las ideas de Constant.

d) El art. 56.1 de la CE atribuye también al Rey “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Son dos competencias de distinta naturaleza: jurídica la primera; política y simbólica la segunda. Que el Rey sea el principal representante internacional del Estado, corresponde con un criterio general de DI, que se concreta en la Constitución mediante los siguientes poderes del Monarca: legación activa y pasiva, manifestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados y el de declarar la guerra y hacer la paz. Poderes que no están al servicio de una política exterior del Rey, sino de la política exterior del Estado. Por otro lado, la especial referencia a la función internacional del Rey con las naciones de la comunidad histórica de España, no significa que la Constitución proporcione al Rey un apoderamiento jurídico adicional, o un “dominio reservado” en ese campo. Lo que implica es el reconocimiento de la función simbólica de la Corona, como vínculo histórico con los pueblos que formaron parte de la Monarquía española y con los cuales la Constitución manifiesta una especial vocación de cooperar, cuya mayor expresión institucional se da en las “cumbres” periódicas de jefes de Estado de la Comunidad Iberoamericana.

e) Finalmente, hay que hacer referencia a la función del Rey como garante de la Constitución. Esta función tiene dos significados complementarios. Por un lado, es una consecuencia de la vinculación de los poderes públicos a la Constitución, que proclama el art. 9.1 de la CE y de la cual el Jefe del Estado no está exceptuado. La exención de responsabilidad que le reconoce el art. 56.3 CE, tiene desde luego otro alcance, que consiste en limitar las consecuencias de los comportamientos antijurídicos del primer magistrado, pero no supone considerarlo legibus solutus. Además, el Rey viene configurado como garante de la CE por su posición en relación con las Fuerzas Armadas, que tienen encomendado en el art. 8 de la CE la defensa del ordenamiento constitucional. Es evidente que ésta misión no está confiada a las Fuerzas Armadas, como institución autónoma, sino como organización estatal, dependiente y subordinada a los órganos constitucionales. Por consiguiente, la utilización de las fuerzas militares para la defensa política de la Constitución, deberá realizarse bajo la autoridad del Gobierno, a quien corresponde dirigirlos, y del Rey, a quien compete su mando supremo. Pero si la crisis fuera de tal naturaleza que impidiera el funcionamiento de los órganos constitucionales que pueden poner en marcha esos procedimientos, entonces corresponderá al Rey dictar las órdenes necesarias a las Fuerzas Armadas. Esas órdenes pueden prescindir del refrendo, si el Gobierno estuviera incomunicado o secuestrado, lo que se justifica no sólo porque la necesidad sea fuente del Derecho, sino también por la especial naturaleza del mando supremo sobre las Fuerzas Armadas que corresponde al Rey. La jefatura del Rey es de distinta naturaleza. Se trata de una jefatura institucional, que tiene, por un lado carácter civil, porque corresponde al Rey como Jefe del Estado, y su ejercicio está regulado por las normas constitucionales. Pero al mismo tiempo se trata de una jefatura que el Rey ejerce con rango o empleo militar: es el máximo oficial de las Fuerzas Armadas, y aunque esta faceta del mando supremo sea sólo accesoria de la primera, viene a representar una garantía de aquella, porque si el Rey no puede mandar con el concurso del Gobierno, por estar aquél impedido, puede hacerlo directamente como primer militar, cuyas órdenes para el establecimiento de la disciplina son inmediatamente

obligatorias para todos los componentes de las Fuerzas Armadas. Esa fue la naturaleza jurídica de las órdenes del Rey en la noche del 23-F de 1981 y de ahí su indiscutible validez.

3. EL REFRENDO

A) La necesidad de que los actos del Rey sean siempre refrendados, es una regla tradicional del constitucionalismo, que trae causa de la exención de responsabilidad del Jefe del Estado en las monarquías. Dicha exención significaría en realidad un privilegio incongruente con la naturaleza del constitucionalismo, que exige una forma de gobierno limitada y responsable, si no estuviera compensada por la regla que imputa la responsabilidad de lo actuado a los sujetos que cooperan con el Rey. En otras palabras, el refrendo acredita la legalidad de la actuación del Jefe del Estado y también su oportunidad.

B) Objeto de refrendo son los actos que el Rey realiza como titular de la Jefatura del Estado, exceptuándose por consiguiente los correspondientes a su vida privada, como son, por ejemplo, los actos relativos a la administración de su propio patrimonio.

C) La forma típica del refrendo es la contrafirma de los actos del Jefe del Estado por parte del refrendante, pero esta no es la única forma posible, sino que hay también otras, como el refrendo tácito y el refrendo presunto. El primero consiste en la presencia de los ministros junto al Jefe del Estado en sus actividades oficiales, que implica la correspondiente asunción de responsabilidad. Lo segundo es una presunción general de que el Gobierno cubre con su responsabilidad la actuación del Jefe del Estado, a no ser que dimita en discrepancia con ella.

D) Por lo que se refiere a la titularidad del poder de refrendo, hay que tener en cuenta que el art. 64.1 de la CE se la atribuye al Presidente del Gobierno, a los ministros y al Presidente del Congreso de los Diputados. El poder de los ministros viene limitado por su respectiva competencia. El refrendo del Presidente del Congreso sólo es posible en los casos expresamente previstos en el art. 99 de la CE, es decir, la propuesta de candidato y el nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución de las Cortes. Sin embargo, en 1982, se admitió también su competencia para refrendar el cese del Presidente del Gobierno, criterio que la práctica posterior no ha confirmado.

E) La naturaleza jurídica del refrendo resulta claramente definida en el art. 56.3 de la CE. Se trata de una condición para la validez de los actos del Rey y su ausencia determina, por consiguiente, la nulidad de dichos actos. La doctrina, sin embargo, nunca se ha conformado con esta escueta configuración constitucional del refrendo, y ha concentrado su interés en la eficacia política de esta institución. El refrendo es una institución histórica, que tenía un doble significado. Por un lado representaba una limitación del poder del Rey, al prohibirle actuar solo, y además, era una técnica de traslación de responsabilidad a los ministros. Sin embargo, en la constitución de 1978, el refrendo tiene otro sentido, no sólo porque la responsabilidad del refrendante sea también política, sino porque el refrendo ha perdido su función limitadora de las potestades regias.

Este cambio se debe a que el refrendo ya no es un control operante dentro del ámbito del poder ejecutivo, sino que se ha convertido en un control entre el gobierno y el titular de una jefatura del Estado neutral y separada, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo.

Por consiguiente, la interpretación del acto refrendado como acto complejo, o como acto sólo formalmente atribuido al Rey pero materialmente del Ministro refrendante, parece improcedente dentro del sistema de la Constitución, siempre que el acto del Rey venga definido en ella como la culminación de un procedimiento, en el curso del cual el contenido de dicho acto haya sido previamente aprobado, acordado o autorizado por otro órgano constitucional, titular de la correspondiente potestad estatal. En esas circunstancias el acto del Rey quedará configurado como el acto final exigido para que el procedimiento produzca sus efectos, y no será un acto voluntario, sino obligatorio.

En consecuencia, la sanción y promulgación de las leyes o la expedición de los reglamentos no son actos simples ni actos complejos, sino actos necesarios porque no hay margen de discrecionalidad ni para el Rey ni para el sujeto refrendante. Aprobada la ley por las Cortes, o acordado el reglamento por el Consejo de Ministros, su sanción o expedición es tan obligatoria para el Rey, como obligatorio es el refrendo de tales actos para el presidente del gobierno o para el ministro competente.

Otro tanto puede decirse también de otros actos, como el nombramiento del Presidente de Gobierno (art. 99 de la CE) o la convocatoria del referéndum (art. 92 de la CE) o la prestación del consentimiento del Estado respecto de tratados previamente autorizados por las Cortes (art. 94 de la CE).

Volviendo a las funciones del refrendo y a la naturaleza de los actos del Rey, hay que reconocer que no todas vienen configuradas en la Constitución como actos finales de un procedimiento, y que muchas pueden analizarse desde la perspectiva de la voluntariedad. En estos supuestos la función limitadora del refrendo sigue vigente. Se trata de actos en cuya elaboración participan exclusivamente el Rey y el sujeto refrendante, y que se pueden agrupar en dos categorías básicas. Por un lado, se trata de actos que el Jefe del Estado solo puede realizar con la propuesta formal del Presidente del Gobierno, como son: nombramiento de ministros, disolución de las Cortes Generales. Por otro lado, hay que referirse a un conjunto heterogéneo de actos: algunos consisten en una iniciativa formal del Jefe del Estado, como la propuesta del candidato a Presidente del Gobierno o determinados actos relativos a la sucesión en la Corona, otros también proceden típicamente de la

iniciativa del Rey y, finalmente, otros actos que sólo excepcionalmente procederán de su iniciativa, como los correspondientes al ejercicio del alto mandato de las Fuerzas Armadas.

En estos casos el acto refrendado tiene la estructura de un acto complejo, que exige la concurrencia de dos voluntades, de manera que las iniciativas del Presidente del Gobierno podrían resultar limitadas por el poder del Rey y las iniciativas del Jefe del Estado, por el poder del refrendante. El control constitucional articulado mediante ese doble poder de impedir, solo puede producir resultados positivos mediante la cooperación de ambos órganos constitucionales. Por consiguiente, hay que considerar implícitas unas normas de corrección que exigen que el monarca normalmente siga y dé curso a las propuestas del Presidente del Gobierno; pero también es cierto, que en circunstancias políticas especiales puede estar justificado lo contrario, esto es, que se opongan a ellas, ejerciendo su función moderadora y arbitral.

Asimismo, es cierto que las iniciativas del Rey, en los supuestos antes mencionados, en principio deben prosperar y en algunos casos parece prácticamente imposible que no prosperen, pero el órgano competente para refrendar esas iniciativas no está obligado a hacerlo y por consiguiente puede haber valoraciones políticas que justifiquen su negativa a prestar el refrendo.

4. LA SUCESIÓN EN LA CORONA

La Constitución ha establecido una forma de gobierno monárquica y hereditaria. El Rey Don Juan Carlos I es, en efecto, titular de los derechos dinásticos, por renuncia de su padre, Don Juan de Borbón y Battenberg. De esta forma, a la legitimidad democrática de la monarquía, dimanante de la Constitución, se ha añadido su legitimidad dinástica, fruto de la historia.

El orden sucesorio se basa en los principios de primogenitura y representación, que definen la preferencia del primer nacido de los descendientes del Rey y, subsidiariamente, de los descendientes del primogénito, si éste hubiera fallecido. Estos principios se completan y se matizan con las siguientes reglas:

- La preferencia de las líneas anteriores sobre las posteriores. Las personas de diferentes generaciones forman una línea directa, si descienden unas de otras, y colateral si no descienden unas de otras, pero proceden de un tronco común.
- La preferencia, dentro de la misma línea, del grado más próximo sobre el más remoto, significa la prioridad de las generaciones anteriores sobre las más jóvenes.
- La preferencia en el mismo grado del varón sobre la mujer, es una excepción al principio de igualdad jurídica de los sexos, del art. 14 de la CE, sin más justificación que la que se deriva de la tradición.
- La preferencia, en el mismo sexo, de la persona de más edad sobre la de menos, es una concreción del principio de primogenitura.

La sucesión en la corona se produce automáticamente, en virtud de las reglas antes mencionadas. El art. 61 de la CE se refiere a la proclamación del Rey ante las Cortes generales y a su juramento de “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”.

La proclamación del Rey no es la única intervención de las Cortes en la sucesión de la Corona. La Constitución prevé así mismo que las Cortes deben resolver mediante una ley orgánica “las abdicaciones, las renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona”. Aquí se confrontan dos líneas interpretativas de regencia. Por un lado, la que entiende que hay aquí una reserva a favor de las Cortes para solucionar mediante leyes orgánicas singulares cuantas situaciones críticas se planteen en la sucesión a la Corona. Frente a esta tesis, se defiende por otros autores la necesidad de una ley orgánica de carácter general, que desarrolle la regulación del Título II sobre el orden sucesorio, y que garantice en consecuencia una mayor seguridad jurídica en su aplicación.

Al mismo tiempo hay que tener en cuenta otras facultades de las Cortes en este campo: pueden prohibir, junto con el Rey, el matrimonio de aquellas personas que tengan derecho a la sucesión en el trono, quedando éstas excluidas de la sucesión, si contravinieran dicha prohibición; y deben proveer a la sucesión en la Corona, en la forma que más convenga a los intereses de España una vez restringidas todas las líneas llamadas en Derecho, precepto que posibilita la instauración de una nueva dinastía.

Las competencias de las Cortes relativas a la sucesión en la Corona se ejercen en sesión conjunta del Congreso y el Senado, salvo que tuvieran carácter legislativo, según lo dispone el art. 71.1 de la CE.

5. LA REGENCIA Y LA TUTELA DEL REY MENOR

Las formas de establecer la Regencia pueden ser de dos clases. En primer lugar por llamamiento de la Constitución, que encomienda la Regencia, en el caso de la minoría de edad, al padre o a la madre del Rey, y en su defecto, al pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona; y en el supuesto de incapacidad reconocida por las Cortes Generales, al Príncipe Heredero, si fuere mayor de edad, y si no al padre del Rey.

La segunda forma de Regencia es la electiva, que ha de ser nombrada por las Cortes generales y que tiene una función meramente subsidiaria, para el caso de que no hubiera ninguna persona llamada a ejercer la regencia conforme a las reglas anteriores.

Cualquiera que sea la causa y la forma de la Regencia, ésta se ejerce con los mismos poderes que al Rey encomienda la Constitución. Sin embargo, la Regencia sólo suple interinamente al titular de la Corona y no le sustituye; por consiguiente, el art. 59.5 de la CE exige que la Regencia se ejerza en nombre del Rey. La Regencia debe concluir siempre al cesar la incapacidad del Rey para reinar.

La constitución ha separado también la función pública de la Regencia de la función privada que consiste en la Tutela del Rey menor (art. 60). La forma prioritaria de designación del tutor es la testamentaria. En defecto del nombramiento testamentario, la Constitución designa tutor al padre o a la madre del Rey menor, mientras permanezcan viudos. Subsidiariamente la designación corresponderá a las Cortes, con la restricción de no poder acumularse los cargos de Tutor y de Regente, más que en los progenitores o ascendientes directos del Rey.