

Antonio Torres del Moral
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

CONCEPCIÓN PANSIMBOLISTA DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

SUMARIO

1. CONVERGENCIA DE LOS PRINCIPIOS MONÁRQUICO Y DEMOCRÁTICO EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA.
2. PARLAMENTARIZACIÓN DE LA MONARQUÍA.
3. LA LETRA DE LAS CONSTITUCIONES Y SU INTERPRETACIÓN ACTUAL. 3.1 CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA MONARQUÍA RESPECTO DEL SISTEMA POLÍTICO. 3.2 PROGRESIVO ACERCAMIENTO A UNA CONCEPCIÓN PANSIMBOLISTA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.
4. LA *AUCTORITAS* REGIA Y SUS FUNCIONES COMO FUNCIONES SIMBÓLICAS. 4.1 CLASIFICACIÓN TÓPICA DE LAS FUNCIONES REGIAS. 4.2 ANÁLISIS: 4.2.1 Introducción. 4.2.2 Simbolismo de la función moderadora. 4.2.3 Un caso atípico: la negativa del Rey Balduino de Bélgica a sancionar una ley y su imposible traslación a nuestro sistema constitucional. 4.2.4 Simbolismo de la función arbitral. 4.3 CONCLUSIÓN.
5. FUNCIÓN SIMBÓLICO-INTEGRADORA DE LA MONARQUÍA.
6. SIMBOLISMO DEL MANDO SUPREMO REGIO DE LAS FUERZAS ARMADAS.
7. MONARQUÍA Y RELIGIÓN.
8. CONTRIBUCIÓN DE LA DINASTÍA AL SIMBOLISMO DEL REY Y PRINCIPIO MONÁRQUICO EN LAS RELACIONES INTRADINÁSTICAS.
9. DOS EPÍLOGOS. 9.1 MONARQUÍA Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO. 9.2 VARIAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA PARA ACENTUAR SU CARÁCTER SIMBÓLICO Y DE CARA A LA NUEVA LEGISLATURA

1 CONVERGENCIA DE LOS PRINCIPIOS MONÁRQUICO Y DEMOCRÁTICO EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

Nadie duda de que la Monarquía española actual sea democrática, frente a la de anteriores centurias y a la diseñada por las Leyes Fundamentales franquistas. Lo mismo sucede con las demás monarquías parlamentarias europeas. Y con la japonesa. Sin embargo, este emparejamiento de monarquía y democracia necesita de alguna precisión.

Pues, en efecto, los clásicos del pensamiento político clasificaron las formas políticas en monarquía, aristocracia y democracia. Resulta evidente que, al menos durante más

de dos milenios, para la teoría, la monarquía no era democracia ni la democracia monarquía. ¿Cómo, pues, se habla de monarquía democrática?

En la pureza de los modelos, el *principio monárquico* significaba la soberanía del Rey, la concentración en él de todo el poder estatal, incluso su identificación con el Estado. La corona, dice García Pelayo, integró gentes, tierra, derechos y poderes en una unidad precursora de la idea de Estado¹. El Rey estaba por encima del Derecho; era *solutus ex legibus*, era absoluto. Si acaso no fuera una verdad histórica que Luis XIV dijera «el Estado soy yo», sí estaba en condiciones jurídico-políticas de decirlo.

En cambio, el *principio democrático* significa soberanía popular, participación, electividad y temporalidad de los cargos, responsabilidad de los poderes públicos y sometimiento de éstos al Ordenamiento jurídico; es decir: Estado de Derecho.

El proceso de convergencia entre principios tan opuestos se ha producido a lo largo de más de dos siglos en el continente europeo (y de tres en el Reino Unido) y ha tenido lugar por una progresiva cesión del principio monárquico ante el democrático sin apenas contrapartida, salvo la subsistencia de la propia monarquía. A través de la monarquía limitada (o moderada, como la llamaba nuestra Constitución de 1812), y de la orleanista (que se distinguía por la existencia de una doble confianza en el Gobierno, la regia y la parlamentaria, de las que era la primera la más determinante, al menos en España), se llega a la monarquía parlamentaria como última expresión de esa convergencia; en ella es monárquica la Jefatura del Estado, pero, de ahí para abajo, todo o casi todo responde al principio democrático.

El artículo 1º.3 de la Constitución española dice: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Ahí tenemos unidos los dos referidos principios, el monárquico y el democrático (en su forma parlamentaria). No tiene este precepto paralelo alguno con el régimen anterior, respecto de cuya monarquía significa un corte claro e indisimulable. Lo destacable del caso es que este proceso ha sido acelerado y complejo, pues, a diferencia de la evolución bisecular (o trisecular) de las otras monarquías europeas, en nuestro caso dicho proceso se ha consumado en tres años, des-

¹ M. GARCÍA PELAYO: *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Obras Completas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. II, págs. 1051-1072.

de la sucesión de Don Juan Carlos como Rey hasta la promulgación de la Constitución a fines de 1978.

Comparada con otras constituciones monárquicas, la española, la sueca y la japonesa son las más explícitas en la regulación de la Monarquía. Las demás (varias del siglo XIX, con más o menos reformas) pasan sobre ella sin apenas detenerse; tal ha sido el recato con el que los constituyentes se han acercado a la Monarquía durante dos siglos. En cambio, la tres citadas la han regulado buscando conciliar la deferencia hacia el Rey (en la española la hay, incluso abundante) con los requerimientos de la seguridad jurídica en un Estado social y democrático de Derecho.

2 PARLAMENTARIZACIÓN DE LA MONARQUÍA

Es en la monarquía parlamentaria, como hemos dicho, donde se produce la síntesis entre la prerrogativa regia y la soberanía nacional, entre los principios monárquico y democrático. Porque, como dijo con tino C. Ollero: «hay repúblicas que no son parlamentarias; pero toda monarquía democrática tiene que ser parlamentaria». Las necesarias irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey y el consiguiente requisito del refrendo ministerial para la validez de sus actos han laborado en beneficio del principio democrático. Por eso, en la monarquía parlamentaria el Rey no tiene ninguno de los clásicos poderes estatales, ni se erige en uno diferenciado, convirtiéndose en una magistratura simbólica e integradora que no interviene en el juego político y, como consecuencia, no sufre el desgaste que comporta la toma de decisiones políticas.

Ahora bien, aunque en la monarquía parlamentaria el Rey no ejerce poderes efectivos, ni tampoco lo hace ningún órgano por delegación suya, se han conservado algunos rasgos del carácter excepcional de la monarquía, como veremos más adelante.

Bien miradas las cosas, la Monarquía española no es ni forma de gobierno ni forma de Estado (sobre lo que tanto se discutió antes de y durante el proceso constituyente),

sino la forma de la Jefatura del Estado. Así lo defiende L. López Guerra en sede académica y lo defendió en sede constituyente el diputado J. L. Pérez Llorca.

Por lo demás, el adjetivo «parlamentaria», como ya hemos visto, está cargado de significado. Y acaso hubiera sido técnicamente más preciso hablar de *monarquía constitucional parlamentaria* (pese a la desviada utilización que la doctrina hace del primer adjetivo). El resto del articulado de nuestro texto fundamental responde a la fórmula adoptada por el artículo 1º.3. Fue el consenso constitucional el que arrojó ese resultado final.

Así, pues, la redacción del título II fue variando a lo largo del proceso constituyente hasta su configuración final como magistratura simbólica, moderadora y arbitral. Entendida de tal manera, se hacía compatible con la democracia y aceptable para los partidos republicanos de la Cámara. Se procedió, por tanto, a una *parlamentarización* de la Monarquía española, que tiene, entre otras, las siguientes manifestaciones constitucionales:

- a) Imposibilidad de suspensión regia de las Cortes.
- b) Intervención de las Cortes en el proceso político, en su relación con el Gobierno, con independencia de la Corona.
- c) Inexistencia de poderes implícitos o de reserva del Monarca, que más que poderes, tiene funciones o competencias.
- d) Intervención de las Cortes en la misma institución monárquica, desde tomarle juramento al Rey, al Heredero y al Regente o Regentes (art. 61), hasta el reconocimiento de la inhabilitación médica del Rey para seguir ejerciendo su función (art. 59), pasando por la prohibición de matrimonios de los «llamados a la sucesión» (art. 57.4), adoptar la decisión que más convenga a los intereses de España si se extinguen las líneas llamadas a la sucesión (art. 57.3) y un amplio etcétera.

En conclusión, a diferencia de la naturaleza omnicompreensiva y omnifuncional de la Corona en el constitucionalismo británico, o del conjunto de prerrogativas que, según Sánchez Agesta, caracteriza la Corona en las Monarquías europeas, en la Constitución

española es un órgano estatal diferenciado con funciones distintas de las del Gobierno, del Parlamento y de los Tribunales²; consiste en la Jefatura del Estado, siendo su titular el Rey, con las competencias y las funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 56.1 *in fine*). Un órgano diferenciado, pero no un poder constitucional autónomo dada su dependencia del refrendo para la validez de cuyos actos.

3 LA LETRA DE LAS CONSTITUCIONES Y SU INTERPRETACIÓN ACTUAL

3.1 EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA MONARQUÍA RESPECTO DEL SISTEMA POLÍTICO

En el carácter excepcional de la Monarquía como forma política persisten algunos de sus elementos. Se cifran no sólo en la condición vitalicia y hereditaria del cargo regio, sino también en la excepción que el régimen sucesorio de la monarquía significa en relación con el común, la excepción del principio general de responsabilidad de los poderes públicos (si bien en esto cabría la explicación de que el Rey no es un poder público) y el estatuto jurídico de los demás miembros de la Familia Real, que exceptúa el Derecho común de familia.

La corona no consiste únicamente en un ornamento físico, que, solo o en unión de la cruz, han simbolizado el carácter sagrado del poder regio, como también del Pontífice. Detrás de todo ello hay una historia milenaria de coronaciones, excomuniones (con la correspondiente y sedicente «liberación» del deber ciudadano de obediencia al Rey), investiduras, autocoronaciones, con sus correspondientes teorías de distinto signo, y un largo etcétera que, aunque ya superado, no ha dejado de significar, en el fondo, esa excepcionalidad de la monarquía, que todavía se encarna en algunos rasgos que conviven con el principio democrático.

C. de Cabo estudió con precisión esta superioridad y exterioridad de la monarquía en

² Cfr. M. FERNÁNDEZ-FONTECHA y A. PÉREZ DE ARMIÑÁN: *La Monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, págs. 143 ss.

relación con el sistema político en que se inscribe, que la pone al abrigo de las circunstancias políticas por las que pase el Estado que preside³. Forma parte de él, pero no queda afectada por el devenir de los acontecimientos políticos, sino que queda fuera y por encima de los mismos. F. Rubio Llorente ha descrito la evolución histórica de la corona y de su significado hasta el Estado constitucional, en el que más significa (y significará) un símbolo de la nación que del Estado⁴. P. de Vega ha puesto de relieve la deuda que toda teorización del Estado constitucional tiene con la doctrina del poder moderador, de Benjamín Constant, en el que el poder del Rey, neutro y sin potestades, con *auctoritas* y sin *potestas*, siendo esta concepción la que recoge el artículo 56.1 de nuestra Constitución⁵.

Ahora bien, esta persistencia en la excepcionalidad, que durará todavía mucho tiempo pero que paulatinamente va perdiendo rasgos, le resta carácter definitorio y demanda su interpretación como residuo histórico del que va quedando ya solamente su significado simbólico para que sea compatible con el principio democrático. Y eso comenzando por los propios textos constitucionales.

En efecto, las constituciones de los Estados monárquicos democráticos (a otros no voy a referirme porque escapan del ámbito científico del Derecho Constitucional para engrasar el de la Ciencia Política) son muy deferentes con los Reyes en su textura literal, bien porque son antiguas, de cuando los Reyes todavía ejercían poder decisivo en el sistema político, bien porque, aun siendo modernas, de nuevo cuño o por modificación de aquéllas, los constituyentes han creído pertinente tratar con delicadeza a la Jefatura del Estado, a la cual, acaso por influencia de la concepción británica de la Corona como centro de imputación de todo acto estatal, refieren multitud de actos, facultades y funciones que no ejercen en la realidad. No ha importado este escorzo constitucional con tal de mantener todavía un cierto rescoldo de la superioridad y exterioridad de la monarquía, en el entendido, siempre, de que la interpretación sistemática de la Constitución lleva a conclusiones diferentes y aun encontradas con las que nos depararía una interpretación meramente literal de la norma suprema.

3 C. DE CABO: «Supuestos teóricos y finalidad histórica de la Monarquía», en P. LUCAS VERDÚ (dir.): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, ob. cit., págs. 13 ss.

4 F. RUBIO LLORENTE: «La Corona», en VV. AA.: *La Monarquía parlamentaria (VII Jornadas de Derecho Parlamentario)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 35 ss.

5 P. DE VEGA: «El Rey, Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia», en VV. AA.: *La Monarquía parlamentaria...*, ob.cit., págs. 65 ss.

Es evidente, sin embargo, que de aquel Rey-señor que unificaba el Derecho, mandaba el Ejército, sometía a la nobleza, secularizaba su poder temporal y autonomizaba su política respecto del Imperio y del Papado, es decir, de aquel Rey (o Príncipe) bodiniano y maquiaveliano, no queda apenas nada en la Monarquía parlamentaria actual. Por eso, el senador C. Ollero se quejaba en sede constituyente de la siguiente guisa: «No resulta fácil comprender con qué medios concretos va a poderse realizar la moderación y el arbitraje que la Constitución señala al Rey para el funcionamiento regular de las instituciones cuando apenas tiene atribuciones». No le faltaba razón; pero así es la Monarquía parlamentaria. Como comentó en su día el también senador Sánchez Agesta, la expresión *Monarquía parlamentaria* es intencionada: destaca la importancia del Parlamento y configura al Rey como una magistratura de influencia.

Ahora bien, pese a todos esos recortes operados en la Monarquía parlamentaria, todavía le queda su posición *supra partes*, no ya sólo en referencia a los diversos grupos políticos o partidos, sino también en relación con los distintos órganos estatales que, éstos sí, asumen la política diaria.

3.2 PROGRESIVO ACERCAMIENTO A LA CONCEPCIÓN PANSIMBOLISTA DE LA MONARQUÍA

El enunciado de la concepción pansimbolista de la monarquía parlamentaria española (y, en el fondo, de toda monarquía parlamentaria) no es habitual en la doctrina española, e incluso europea. Acaso el primero que se refiere a ello es M. Herrero de Miñón, cuando destaca dos posiciones interpretativas del papel constitucional del Rey: la simbolista y la mecanicista. La primera enaltece, por encima de sus límites, la capacidad de expresión y de integración de la Corona; en tanto que la segunda se empeña en dibujar hipotéticos conflictos entre la Corona y otros órganos y niega relevancia jurídica a lo que expresamente dicen preceptos como el artículo 56.1 de la Constitución⁶.

Yo creo que el presente trabajo encaja mejor en una concepción simbolista del Rey y de la Corona, pero, desde luego, en primer lugar, no enaltece las capacidades de ésta

⁶ M. HERRERO DE MIÑÓN: «La posición constitucional de la Corona», en VV. AA.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 1922 ss.

por encima de sus límites, sino que hace hincapié en éstos para reducir dicha capacidad justamente a símbolo; y, en segundo término, tampoco se empeña, según se dice de la interpretación mecanicista, en buscar conflictos que un funcionamiento institucional correcto no ha de depararnos e incluso habría de evitar.

Bien mirada, la concepción que ahora se sostiene aquí ya estaba entrevista y casi explícitamente dicha en la primera edición de mis *Principios de Derecho Constitucional Español*, cuando, tras exponer las funciones simbólicas, moderadoras y arbitrales del Rey, concluía que, en el funcionamiento real del sistema constitucional, estas dos últimas no se diferencian gran cosa de las primeras, puesto que todas necesitan refrendo y todas consisten, en su ejercicio, en actos debidos que el Rey no puede negar⁷. Incluso lo había avanzado ya en mi trabajo «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», incluida en una obra colectiva y que se corresponde con una conferencia pronunciada en 1982⁸.

En 2000, durante el curso de las VII Jornadas de Derecho parlamentario, expuse el problema del mando supremo de las Fuerzas Armadas, cuyo ejercicio le corresponde al Rey, según el artículo 62 h de la Constitución. Allí, haciéndome eco, a la contra, de la excelente tesis doctoral, hoy ya libro, de M^a. J. Cando sobre la función simbólica del Rey⁹, me inclino, con la mayoría de la doctrina, en conceptuar dicho mando como simbólico o eminente. Pero el argumento que utilizo varía respecto del que otras veces había esgrimido: se trata de una función simbólica *porque todas las del Rey lo son*, lo mismo cuando arbitra que cuando modera que cuando representa a España en las relaciones internacionales. El trabajo está publicado en 2001¹⁰.

En la quinta edición de mis *Principios*, tras seguir haciendo, por consideraciones didácticas, la misma clasificación de las funciones regias en simbólicas, moderadoras y arbitrales, añadido, a modo de conclusión, un pequeño apartado en el que califico decididamente todas esas funciones como simbólicas¹¹.

7 A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol.II, Madrid, 1986.

8 Id: «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en P. LUCAS VERDÚ (dir.): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, ob. cit., págs. 41 ss.

9 M. J. CANDO SOMOANO: *El Rey como «símbolo de la unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2004.

10 A. TORRES DEL MORAL: «El Rey y las Fuerzas Armadas», en VV. AA.: *La Monarquía parlamentaria...*, ob. cit., págs. 215 ss.

11 Id: *Principios...*, 5ª ed., vol. II, Madrid, 2004.

Y esto es lo que hago ahora: explicitar de forma algo más detenida dicha concepción pansimbolista de la Corona y del Rey como última etapa de la evolución de la monarquía desde su forma absoluta a su modo parlamentario, en el que el principio monárquico se desangra ante el principio democrático, sin mengua de flecos excepcionales (no carentes de importancia) en los que aquél sigue siendo perceptible, sobre todo en las relaciones intradinásticas. Ésta es la tesis intentada en el presente trabajo.

Una idea similar, más matizada, del simbolismo del Rey y de la Corona es sostenida por E. Belda, sin enunciarla como tal, sino poniendo de relieve la carga de simbolismo que hay en toda actuación regia, a lo que se añade la ausencia de atribuciones jurídicas concretas. Es interesante destacar que para este autor, tal concepción es una protección de la Jefatura del Estado y una forma de defensa constitucional para el caso de que haya un titular de la Corona con veleidades intervencionistas¹².

4 LA *AUCTORITAS* REGIA Y SUS FUNCIONES COMO FUNCIONES SIMBÓLICAS

4.1 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL TÓPICA

Es usual en tratados y manuales (en mi propia obra también) diferenciar las funciones que le corresponden al Rey como símbolo, como moderador y como árbitro.

a) Funciones simbólicas del Rey serían, entre otras, la de ser referente de la unidad y permanencia del Estado, ostentar la más alta representación internacional; conceder indultos, empleos, honores y distinciones, así como nombrar a los altos cargos de los órganos estatales, como el Presidente del Gobierno y los ministros, los magistrados del Tribunal Constitucional, etc. También es eminentemente simbólico que la administración de justicia se haga en su nombre. Muchas de estas funciones son propias de los Jefes de Estado, seanlo de una monarquía o de una república; todas ellas están

¹² E. BELDA PÉREZ-PEDRERO: *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Senado, Madrid, 2003, principalmente págs. 166-169.

previstas en la Constitución con una fórmula u otra: unas, como dice atinadamente E. Belda, con intervención (debida) del Rey y otras, como la administración de Justicia, con su mera invocación¹³. También lo está, y ya veremos su alcance, la de ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

b) Como moderador, le corresponderían la convocatoria y disolución de las Cortes o de una de sus Cámaras, la convocatoria de elecciones y de referendo, la sanción y promulgación de las leyes y la expedición de los decretos, entre otras; es decir aquellas actuaciones que participan en la formación o en la voluntad de otro órgano de poder para atemperar sus decisiones, según la clásica fórmula de B. Constant. Con la diferencia respecto de lo que el autor francés atisbó en su tiempo, de que en todas esas actividades regias son debidas, limitándose el Rey a formalizar actos que han sido decididos por otros órganos estatales.

E. Belda incluye dentro de estas funciones, las relativas a las Comunidades Autónomas, tales como el nombramiento de sus Presidentes (ya dicho), sanción de los Estatutos de Autonomía (puesto que son leyes orgánicas), la convocatoria del referendo previsto en el artículo 151, el nombramiento de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, y el hecho de que las leyes autonómicas sean promulgadas en su nombre¹⁴. Este último apunte, de naturaleza eminentemente simbólica, nos pone en guardia de que seguramente los demás no le andan lejanos.

c) Y, como árbitro, hay acuerdo casi unánime en la doctrina que le corresponde, principalmente, la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno después de unas elecciones generales o de la denegación, por parte del Congreso de los Diputados, de una cuestión de confianza presentada por el Gobierno. En el apartado siguiente veremos el alcance de dicha función.

Esta moderación y este arbitraje tienen como finalidad velar por el funcionamiento regular de las instituciones.

¹³ *Ibidem*, págs. 95 ss.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 128-129.

4.2 ANÁLISIS

4.2.1. INTRODUCCIÓN

Haciendo una interpretación literal de la Constitución, parece, por consiguiente, que el Rey tiene una gran intervención en los asuntos estatales, pues son muchas las funciones que se le atribuyen. Prácticamente se diría que interviene en los tres poderes, pues lo mismo tiene el denominado «derecho de gracia», que expide decretos del Gobierno o que sanciona y promulga las leyes aprobadas por las Cortes; y lo mismo en la política interior que exterior, pues también recibe y acredita embajadores, declara la guerra y hace la paz y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica.

La única diferencia entre los actos regios que habitualmente adscribimos a su función simbólica, a su función moderadora o de arbitraje no es de naturaleza jurídico-política, sino que se apoya en cómo son vistos con la óptica de nuestra cultura política actual. Así, no encontramos reparo alguno en considerar que el que la Justicia se administre en nombre del Rey es ya sólo simbólico, puesto que el Poder Judicial es independiente. En cambio, cuando el Rey sanciona una ley o manifiesta el consentimiento estatal para el perfeccionamiento de un tratado internacional, todavía vemos al Rey participando en la función legislativa como sancionador del producto normativo de las Cortes, o en el *treaty making power*, como representante más alto de España en las relaciones internacionales.

Pero, si atendemos a la realidad de la práctica, al funcionamiento real del sistema político, veremos que tanto en una ocasión como en las otras, el Rey actúa no tanto desempeñando una función constitucional autónoma (que, por consiguiente, podría no hacer) cuanto cumpliendo un acto debido (que, por ende, no puede negar).

4.2.2. SIMBOLISMO Y FUNCIÓN MODERADORA

En primer lugar, el Ejecutivo español no es dualista (Jefe del Estado y Gobierno), sino monista (únicamente el Gobierno). Parece oponerse a ello el apartado *g*) del artículo 62 de la Constitución, que dice corresponder al Rey «ser informado de los asuntos de

Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno».

No nos vamos a detener en despejar la incógnita de si debe prevalecer el juicio de oportunidad del monarca o la invitación del Presidente del Gobierno. Ya la doctrina lo ha hecho. Pero sí es reseñable que tal actuación regia se lleva a cabo a los únicos efectos de estar el Rey informado de los asuntos de Estado, lo que significa que esos Consejos de Ministros no pueden ser decisorios, sino únicamente deliberantes. A mi juicio, se trata, consiguientemente, de una deferencia de la Constitución (y después del Presidente del Gobierno) con el Rey, y, en este sentido, inscribible en las llamadas funciones simbólicas.

Por otra parte, es verdad que sin la firma regia ni la ley ni el tratado pueden publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, ni integrarse, por tanto en el Ordenamiento jurídico español. En esto podría verse todavía un vestigio de facultades autónomas del monarca, y así lo interpretan algunos constitucionalistas, que, por ejemplo, siguen considerando la sanción de las leyes un acto legislativo o correspondiente a esta potestad estatal, en tanto la promulgación y la orden de publicación lo son de la potestad ejecutiva. Y por eso también, algunos —pocos— siguen considerando que el Gobierno español, como corresponde a todo sistema parlamentario (j), es dual, porque forma parte de él el Gobierno y el Jefe del Estado.

A mi entender, estos planteamientos han periclitado a manos del principio democrático. La sanción de las leyes sería una facultad de la potestad legislativa (dándose entonces una colaboración entre el Parlamento y el Rey en la misma) si, como hemos anticipado, éste pudiera negar dicha colaboración por discrepancias con el texto aprobado por las Cortes Generales; es decir, si el Rey conservara el poder de *veto* que las constituciones históricas españolas le reconocían, como lo hacen otras constituciones europeas más vetustas. Pero no es así en las monarquías democráticas, ni siquiera en las que lo disponen de tal manera en la letra de sus textos fundamentales, que deben ser interpretados en clave democrática-parlamentaria.

El Rey no puede negar dicha colaboración, es decir, no tiene poder de veto a las leyes, siendo una mera *dación de fe* que hace el Jefe del Estado respecto del texto de la ley. Por eso, la doctrina más solvente aprecia que se ha producido una *mutación*

constitucional por *desuetudo*. En las monarquías parlamentarias europeas apenas se produjo un veto regio a una ley parlamentaria en todo el siglo XX, y ello fue a principios, no, desde luego, en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Hasta tal punto es esto así que algunas constituciones más recientes, o recientemente reformadas, no contemplan la institución del veto, haciendo radicar la potestad legislativa íntegramente en el Parlamento; y, por lo que se refiere a España, ya se ha prescindido de él en la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. Por eso, la generalidad (aunque no unanimidad) de nuestra doctrina entiende que la sanción de las leyes no es ocasión para ejercer control alguno sobre ellas, ni de constitucionalidad ni de oportunidad política, ni, menos aún, de ejercer ningún veto.

En cuanto a los tratados internacionales, la doctrina ha sabido distinguir entre consentir o prestar el consentimiento a un tratado y manifestar ese consentimiento. Lo primero corresponde a las Cortes o al Gobierno, según los casos, y lo segundo al Rey, que solemniza así un acto cuyo contenido ha determinado otro órgano.

4.2.3. UN CASO ATÍPICO: LA NEGATIVA DEL REY BALDUINO DE BÉLGICA A SANCIONAR UNA LEY Y SU IMPOSIBLE TRASLACIÓN A NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

En estudios como éste, pero de orientación diferente, suele aducirse el ejemplo de la negativa del Rey Balduino, de Bélgica, a sancionar una ley aprobada en Parlamento despenalizadora de algunos supuestos de aborto. El Rey alegaban razones de conciencia para no hacerlo (conocida era su profunda religiosidad). Con lo cual —se arguye— la ley no estaba perfeccionada, no pasaba de ser un mero proyecto de ley. Pero, si miramos bien lo sucedido, la conclusión que obtenemos es precisamente la contraria.

En efecto: las Constitución belga, en el artículo entonces numerado como 79.3º (hoy 90.3º), faculta a los ministros, «reunidos en Consejo», a ejercer los poderes del Jefe del Estado en el tiempo que transcurre desde que muere o abdica el Rey hasta que el sucesor presta juramento a la Constitución. No nos interesa ahora dilucidar el problema de si tal juramento tiene efectos constitutivos o meramente declarativos de la realeza del nuevo Jefe de Estado. O lo que es igual: si se rompe la continuidad monárquica (una de sus cualidades esenciales esgrimidas por sus defensores) y hay, por tanto, un tiempo de Trono vacante o no. El caso es que la previsión fue aprovechada en la co-

yuntura que comentamos para hacer de ella una interpretación conjunta y muy forzada en combinación con el entonces artículo 82 (hoy 93), que prevé el modo de proceder ante la imposibilidad del Rey de ejercer su cargo, a fin de que, indispuerto el Rey (o declarado como tal), los ministros «reunidos en Consejo» ejercieran las facultades de la Jefatura del Estado, promulgaran la ley disputada y el Rey recuperara inmediatamente la salud y, por ende, su Trono.

La significación de este episodio es el contrario del que aducen los defensores de la pervivencia del Rey sancionador de leyes. En primer lugar, es de resaltar lo que de pequeña hipocresía tiene, pues la conciencia del Rey no le permitía sancionar una ley, pero sí seguir siendo Jefe de Estado con la ley en vigor. En segundo lugar, resulta obvio que el resultado final de la operación fue el mismo que si no la hubiera habido: la integración de la ley en el Ordenamiento y su aplicación por los operadores jurídicos. Se trató, pues, solamente de un gesto (constitucionalmente forzado, ya digo); pero nada más. Y es muy discutible que pudiera repetirse en el futuro; no digamos repetirse con frecuencia. En fin, lo mismo que la hipocresía es un homenaje a la verdad, en este supuesto, la «sustitución» del Rey a los efectos de la sanción y promulgación de la referida ley es la demostración palpable de que todos interpretaban que la ley debía ser sancionada y promulgada, y que, al no quererlo hacer el Rey, hubo que acudir a dicho subterfugio para que ello tuviera lugar, como corresponde en una Monarquía «constitucional», como dice el texto belga de 1830 que es la su Monarquía.

La Constitución española de 1978 responde al planteamiento de las monarquías parlamentarias democráticas y no puede darse, a su amparo, ninguna situación como la descrita en Bélgica. Pues, si bien, según el artículo 62 *a*, corresponde al Rey «sancionar y promulgar las leyes», silencia la institución simétrica correspondiente, el *veto*, esto es, poder negarse a sancionar dichos textos y devolverlos a las Cortes. En efecto, el artículo 91 dispone, utilizando la forma verbal de futuro, que en estos y otros pasajes constitucionales tiene una evidente significación imperativa, que «el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su publicación». Lo que corrobora la afirmación inequívoca del artículo 66.2 de que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado», sin ninguna referencia al Rey, como era acostumbrado en el siglo XIX.

Vemos entonces que más que una competencia regia cuyo ejercicio dependa exclusi-

vamente de la voluntad del Jefe del Estado, estamos ante un *acto debido*. O, lo que es lo mismo, que el artículo 62. a no confiere un poder legislativo al Rey, sino una participación *debida* en el proceso de perfeccionamiento de la ley, a la que el Rey no puede negarse (recuérdese el tono imperativo del artículo 91: sancionará, promulgará y ordenará su publicación)¹⁵.

Más aún: el Rey no puede hurtar su sanción a una ley so pretexto de que es (o le parece) inconstitucional, ni siquiera aunque a la mayoría de los juristas y operadores jurídicos también se lo parezca, dado que ésta es una función que tiene un único titular, el Tribunal Constitucional, y, a efectos del funcionamiento de nuestro Ordenamiento jurídico, una ley no es inconstitucional en tanto este órgano no resuelva en tal sentido; más aún, en tanto ello sucede, goza de la presunción de legitimidad de los actos jurídicos y políticos de los órganos democráticos del Estado, máxime —dice el propio Tribunal Constitucional—¹⁶ si se trata de las Cortes Generales, representación directa de la soberanía nacional. Como dice M. Aragón, el Rey tiene influencia para hacer que la Constitución se cumpla, pero no tiene potestad para evitar que se incumpla¹⁷.

Idéntico planteamiento puede y debe hacerse en relación con los decretos y con los tratados internacionales, por lo que lo doy por reproducido. Y, por las mismas razones, hemos de negar la potestad jurisdiccional del Rey, pese a que pueda leerse literalmente en la Constitución que la Justicia se administra en su nombre (art. 117.1) y que a éste le corresponde ejercer el derecho de gracia (art. 62.j, el cual se cuida de añadir que lo hace «con arreglo a la ley»; y, añadimos nosotros, con refrendo ministerial).

Supuesto todo lo anterior, las diferencias entre unos actos del Rey que parecen discrecionales y otros que parecen debidos desaparecen o se hacen tan mínimas que no resulta científicamente plausible catalogarlos como de distinta naturaleza. Vistos así, se igualan todos los actos del Rey, en cuanto no añaden ni pueden añadir nada a la decisión ya adoptada por otro órgano constitucional (las Cortes, el Gobierno, el Poder Judicial). La invocación de su persona y cargo en este último ámbito y su firma en la

15 Cfr. J. J. SOLOZÁBAL: *La sanción y la promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987; J. RODRÍGUEZ ZAPATA: *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987.

16 Cfr., entre otras, SSTC 55 y 129/1996, de 28 de marzo y 9 de julio.

17 M. ARAGÓN. *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 83.

sanción de una ley o en la expedición de un decreto gubernamental son, en la realidad constitucional vivida, el reconocimiento del símbolo regio, que culmina actos de otros órganos dándoles la apariencia última de la calidad y solemnidad de un acto estatal.

Los gestos y deferencias hacia el monarca tienen lugar entre nosotros, qué duda cabe; pero han de sustanciarse en el diálogo institucional y discreto (sin trascendencia alguna ante la opinión pública) entre el Rey y el Presidente del Gobierno, y, en su caso, con el líder del grupo mayor de la Oposición, (dado que en España no está institucionalizada la Oposición de su Majestad y no hay, por tanto, formalmente, un Jefe de la Oposición). Nunca pueden llegar a traducirse en una negativa regia a «coronar» un acto estatal y hacerse pública la discrepancia regia con un órgano político representativo de la soberanía nacional (el Parlamento) o responsable ante él (el Gobierno). Tal actitud no sólo contradiría los términos rotundos del artículo 91 de la Constitución, como hemos visto, sino que, por su gravedad, pondría en suerte nada menos que la propia continuidad de la monarquía como forma política del Estado español.

Por eso, aunque también la Constitución española prevé la inhabilitación (que siempre hay que suponer médica) del Rey para el cumplimiento de sus funciones, no establece el desempeño de sus funciones por el Gobierno, sino por un Regente¹⁸, y respecto de éste (y aún con mayor fuerza) pueden reproducirse los argumentos anteriores. Por lo demás, cuando el Rey sanciona una ley de las Cortes o expide un decreto del Gobierno, no los hace suyos en el sentido de prestarles su asentimiento intelectual, ideológico y ético o religioso, sino sencillamente en el de dar solemnidad de actos estatales a los que los órganos respectivos le presentan a la firma.

4.2.4. SIMBOLISMO Y FUNCIÓN ARBITRAL

En la única ocasión en que, según algunos comentaristas (seguramente, la mayoría) aprecian en el Rey una facultad de decisión es a la hora de presentar al Congreso de los Diputados un candidato a la Presidencia del Gobierno, sobre todo si el resultado de las elecciones generales no ha deparado un partido que sea vencedor nítido, sino

¹⁸ Sobre la Regencia, cfr. A. PASCUAL MEDRANO: *La Regencia en el Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

que los escaños alcanzados por dos o tres partidos sean similares. Entonces, se dice, el Rey puede preferir al líder de uno de ellos interpretando los resultados no aritméticamente, sino políticamente.

No hay tal, a mi entender. Una vez más, se impone una interpretación sistemática de la Constitución. El artículo 99 de nuestra norma suprema impone al Rey la previa consulta con los representantes de los grupos políticos con presencia parlamentaria, consultas que serían huera si después el Rey puede proponer un candidato diferente del que dichos representantes populares le hayan hecho saber que están dispuestos a conceder la investidura como Presidente del Gobierno. De manera que alcanzar la solución puede ser más fácil (si los resultados electorales son inequívocos) o más difícil (si hay una cierta igualdad entre dos o más partidos), pero al final, el candidato propuesto por el Rey debe de ser el que vaya a investir el Congreso de los Diputados, ya que sería no sólo un desaire, sino motivo de desgaste político del Rey proponer un candidato que resulte fallido. Para eso están las consultas previas, a las que, naturalmente, se suman las negociaciones que las fuerzas políticas entablan entre sí para llegar a un acuerdo y hacérselo saber al Rey. Hasta ahora no ha habido ocasión de problemas al respecto, pero, si llegara a presentarse la situación, la interpretación que ofrecemos es la que menos gravosa resulta para el Rey y para el sistema político; por tanto, sería la preferible.

4.3 CONCLUSIÓN

Por consiguiente, después de veinticinco años de funcionamiento de la institución monárquica, creo más puesto en razón y más en línea con la realidad constitucional vivida adoptar una *concepción pansimbolista* de la Monarquía española, esto es afirmar que la función simbólica del Rey no es una más entre las tres nombradas, sino una función genérica que se muestra presente en todo lo que el Rey hace, desde la representación internacional hasta el Alto Patronazgo de las Reales Academias, pasando por la sanción de las leyes y la firma de la paz, la expedición de los decretos y el derecho de gracia¹⁹.

¹⁹ Cfr. G. ROLLNERT LIERN: *La Jefatura del Estado. Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, Minim edicions, Valencia, 2002. En contra, M. J. CANDO SOMOANO: *El Rey como...* ob. cit.,

Para todas ellas necesita refrendo del Presidente del Gobierno o del ministro correspondiente por razón de la materia (en una sola ocasión, del Presidente del Congreso de los Diputados). Sin tal refrendo, sus actos carecen de validez. Y es esta necesidad de refrendo la que generalmente traslada el contenido político de cada acto en el que participa el Rey, su carácter decisorio, al órgano refrendante, pues, dada la inviolabilidad e irresponsabilidad de su persona, suele ser el órgano refrendante el que asume la responsabilidad de tal acto. El refrendo o contrafirma ministerial se convierte así en la regla áurea para interpretar el funcionamiento de la Monarquía parlamentaria española. Sin él se paralizaría la maquinaria estatal²⁰.

He empleado las expresiones «generalmente» y «suele ser» porque, a veces, hay un cierto desencaje entre el órgano decisor del contenido del acto y el refrendante. Sean, por ejemplo, los nombramientos de los magistrados del Tribunal Constitucional propuestos (=decididos) por el Congreso, por el Senado y por el Consejo General del Poder Judicial. La solución más constitucional habría sido la del refrendo por el Presidente de tales órganos, y no por el del Gobierno. De esa manera se haría coincidir la decisión del acto con la responsabilización del mismo. Pero la Constitución ha centrado en el Gobierno (en su Presidente o en el ministro competente por la materia) y en el Presidente del Congreso, en una sola ocasión, el refrendo de los actos regios. Lo cual ha hecho al Tribunal Constitucional desvincular la institución del refrendo de la decisión del acto y vincularla férreamente a la responsabilidad del mismo²¹, en lo cual encontramos un hiato poco inteligible que daña a la propia institución del refrendo, que es absolutamente central en la forma política monárquico-parlamentaria.

5 FUNCIÓN SIMBÓLICO-INTEGRADORA DE LA MONARQUÍA

Dicho lo cual, creo que, a estas alturas de la exposición, estamos en disposición de extraer una segunda conclusión respecto del estatuto jurídico-constitucional del Rey

²⁰ Cfr. P. J. GONZÁLEZ TREVIANO: *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; C. FERNÁNDEZ-MIRANDA: «La irresponsabilidad del Rey. El refrendo: evolución histórica y regulación actual», en A. TORRES DEL MORAL (dir.): *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, vol. I, págs. 425 ss.; J. M. PORRAS RAMÍREZ: *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Tecnos, Madrid, 1995.

²¹ SSTC 5 y 8/1987, de 27 y 29 de enero.

como Jefe del Estado, conclusión que afecta incluso, como hemos visto, a su posición respecto de las Fuerzas Armadas: estamos ante una magistratura de autoridad e influencia; una magistratura que anima, estimula, sugiere, aconseja; una magistratura integradora, equilibradora; una magistratura que lubrica el funcionamiento de la máquina del Estado. En una palabra, una *magistratura simbólica*.

Así también, aquella exterioridad y superioridad de la Corona respecto del sistema político, la sitúan también por encima de la división y organización territorial del Estado y de su poder, integrando los distintos territorios que antaño se integraron bajo la jurisdicción de la Corona.

En este sentido, la Constitución española califica al Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Unidad no es mera unión o agregación. En el Derecho comparado se ilustra esta función con la aceptación de la Reina británica como Jefe del Estado de los países de la Commonwealth, así como con la unidad y permanencia de diversas comunidades en el Reino de Bélgica²². Por lo que a nosotros se refiere, el Rey de España cumple una función, no expresamente escrita pero sí implícita y real, de integración de las Comunidades Autónomas en la unidad del Estado. Y algunos grupos nacionalistas, rememorando el antiguo pacto del Rey con el Reino (es decir con sus diversos territorios otrora autónomos) en una unidad superior, aceptan ahora una suerte de unión de «su» nación con España bajo la Corona en pie de (relativa) igualdad. Lo erróneo de este planteamiento, a mi entender, no le resta nada de simbolismo a la comentada función regia; antes bien, lo acrece.

En parecido sentido, M. Satrústegui diferencia entre el simbolismo de la unidad del Estado, personificándolo e integrando territorios y reinos, y el simbolismo de la permanencia del mismo, a través de los mecanismos sucesorios²³. En fin, F. Rubio Llorente aporta una nota interesante al respecto: durante el proceso constituyente se desestimaron enmiendas tendentes a atribuir al Monarca la simbolización de la Nación, que es lo que en la práctica ha acabado siendo, sobre todo en un proceso de integración europea, donde el Rey, más que representar al Estado, representa a la Nación²⁴.

²² Cfr. G. ROLLNERT LIERN: *La Jefatura del Estado. Símbolo e integración...*, ob. cit.

²³ M. SATRÚSTEGUI: «La Corona», en L. LÓPEZ GUERRA y otros: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., t. II, Valencia, 1997, págs. 14 ss.

²⁴ F. RUBIO LLORENTE: «La Corona», en VV. AA.: *La Monarquía parlamentaria...*, ob. cit., págs. 44-45.

6 SIMBOLISMO DEL MANDO REGIO SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Cuatro son los símbolos o imágenes más cultivados por los reyes a lo largo de la historia: el Rey diplomático, el Rey justiciero, el Rey mecenas, el Rey soldado y el Rey protector de la religión. De todos ellos se hace eco la Constitución. Nos ocupamos en sendos epígrafes de los dos últimos²⁵.

Especial consideración merece la relación del Rey y las Fuerzas Armadas, sobre la que tanto —quizá demasiado— se ha escrito²⁶.

Históricamente, la última *ratio* del poder de los reyes ha sido la fuerza, la milicia. No es de extrañar que éste haya sido también el último ingrediente desgajado de la realeza en el Estado constitucional, de manera que todavía hoy se discute entre nosotros si el Rey ejerce o no de manera efectiva el mando de las Fuerzas Armadas, tal como literalmente dice el artículo 62.*h*) de nuestra norma suprema.

La práctica constitucional y las convenciones del Reino Unido, de Noruega, de Bélgica y de Luxemburgo ha evolucionado, pese a la dicción literal de los textos fundamentales, a favor de una interpretación de esta función como representativa, honorífica o *eminente*. La Constitución danesa ya no atribuye expresamente al Rey tal función de comandancia militar, salvo «en casos de urgencia y ante la imposibilidad de reunir al Parlamento». Y las constituciones sueca, holandesa y japonesa confieren explícitamente tal función al Gobierno, con mayor o menor intervención del Parlamento, según los casos.

En España, un sector minoritario de la doctrina (Sánchez Agesta²⁷, Herrero de Miñón²⁸, García de Enterría²⁹), afirma el carácter efectivo de la función regia de comandancia

25 Cfr. A. TORRES DEL MORAL: «Monarquía, democracia y opinión pública», en A. TORRES DEL MORAL: *Monarquía Y Constitución*, Colex, Madrid., 2001, vol. I, págs. 567-568.

26 Cfr. A. TORRES DEL MORAL: «El Rey y las Fuerzas Armadas», en VV. AA., *La Monarquía parlamentaria...* ob. cit., págs. 215 ss.

27 L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema Político de la Constitución española*, 3ª edic., Editora Nacional, Madrid, 1984., págs. 238-239 y 289 ss.

28 Cfr., entre otras obras, M. HERRERO DE MIÑÓN: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Político*, nº 7, UNED, Madrid, 1980, pág. 50.

29 E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Prólogo» a la obra de F. LÓPEZ RAMÓN citada más adelante, págs. XXI-XXV.

militar, apoyándose el último, además, en la actuación del Rey para frustrar el golpe de Estado de 21 de febrero de 1981 (el comúnmente llamado 23-F). La mayoría de los autores (López Guerra, López Ramón, Blanco Valdés, Entrena Cuesta, Álvarez Conde, Porrás Ramírez, Alzaga, Pérez Royo, Aparicio, etc.)³⁰ se inclinan por ver en este mando supremo de las Fuerzas Armadas un carácter simbólico y honorífico, basados principalmente en la necesidad de refrendo de los actos regios. En esta misma línea me he inscrito yo desde primera hora³¹. Idea que se acentúa después de haber afirmado mi actual concepción pansimbolista de las funciones del Rey. En fin, hay posiciones eclécticas o intermedias, como la que mantuvo I. de Otto³² y sostiene J. M. Lafuente³³. Por su parte, P. J. González Trevijano admite que hay en el Rey un poder de reserva derivado de su función arbitral, que puede ejercerse en circunstancias muy graves, cuando no sea posible su refrendo y que la decisión sea pública y notoria buscando la convivencia de la opinión pública³⁴.

Es de resaltar que el Tribunal Supremo condenó a los golpistas del 23 de febrero de 1981, entre otras cosas, por desobedecer las órdenes del Rey, en lo que anduvo algo errado. López Guerra arguye que el Rey no desplazó al Gobierno en aquella ocasión, sino que lo suplió por ausencia³⁵.

La legislación de desarrollo (Reales Ordenanzas, Ley Orgánica de Defensa de 1980, Ley Orgánica de 1984, de reforma de la anterior) ha tomado el camino de la doctrina mayoritaria, centrando en el Gobierno (y sobre todo en su Presidente) la comandancia efectiva de las Fuerzas Armadas, a tenor del artículo 97 de la Constitución. Y, como anota E. Belda, la Ley Orgánica 4/1981, por la que se regulan los estados constitucionales críticos, no atribuye al Rey ninguna facultad en el estado de sitio³⁶. A mayor abundamiento, el acentuado y casi exclusivo protagonismo del Presidente del Gobier-

30 Por todos, F. LÓPEZ RAMÓN: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

31 Cfr. A. TORRES DEL MORAL: «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en P. LUCAS VERDÚ (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, ob. cit., págs. 76-77 y 81-84.

32 I. de OTTO: «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23, Madrid, 1988, págs. 11 ss.

33 J. M. LAFUENTE BALLE: *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, Edersa, Madrid, 1987; «De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey», *Revista de Derecho Político*, nº 36, Madrid, 1992, págs. 323 ss; y «La Jefatura militar del Rey», en A. TORRES DEL MORAL (dir.): *Monarquía y Constitución*, ob. cit., págs. 579 ss.

34 P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 206 ss.

35 L. LÓPEZ GUERRA: «Las funciones del Rey y la institución del refrendo», en A. TORRES DEL MORAL (dir.): *Monarquía y Constitución*, ob. cit., vol. I, pág. 402.

36 E. BELDA PÉREZ-PEDRERO: *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo...*, ob. cit., pág. 109.

no (y el paralelo y casi nulo protagonismo del Rey) en las intervenciones militares españolas en la exYugoslavia, en Afganistán y, sobre todo, en Irak, nos marca la ruta de la interpretación que ha acabado imponiéndose en la cuestión que debatimos.

7 MONARQUÍA Y RELIGIÓN

Llama la atención de curiosos y estudiosos que el Rey de Inglaterra (la Reina ahora) sea la cabeza de la Iglesia Anglicana. Cuesta trabajo pensar e imaginar las sesudas clases de Teología tomadas cuando era Heredera, y aun después, a lo largo de todo su reinado. Bien se colige que lo que en otros momentos históricos tuvo tanta importancia política (*cuius regio eius religio*), ahora tiene simplemente un significado simbólico. Lo que sucede es que los símbolos, y más en esta cuestión de la Monarquía, suelen ser muy vigorosos, y de ahí las dificultades «religiosas» por las que está pasando el actual Heredero inglés, respecto del que no se ven bien (al menos, por parte de los clérigos de dicha religión) algunas acciones y actitudes precisamente por ser quien va a encarnar esa cabeza del anglicanismo. Hasta tal punto es anacrónica la situación que éste es uno de los puntos de la Monarquía inglesa cuya reforma está en estudio, aunque, como puede uno imaginarse, será una reforma delicada por los muchos siglos acumulados en una determinada posición, que coinciden, además, con la mayor grandeza de Inglaterra como nación.

En diversas monarquías europeas no se ha dado el paso todavía de separar nítidamente la religión del Estado. Tal es el caso de Suecia (art. 4º de la Ley de Sucesión), Noruega (art. 4º de la Constitución) y Dinamarca (arts. 4º y 6º de la Constitución), en las que existe una religión oficial, la evangélica luterana, y el Rey debe profesarla y el Heredero debe ser educado en ella, lógicamente.

Nada de eso hay en la Monarquía española. Es éste un simbolismo (acaso sea algo más en algunos de los países citados) del que afortunadamente está despojada nuestra Monarquía. La separación Iglesia-Estado, absolutamente asumida por la Monarquía y por la opinión pública, hacen impensables los problemas del Heredero inglés y la ri-

gidez de las demás monarquías referidas. Pero la cuestión no termina aquí, sino que comienza, o recomienza, aunque sea con un planteamiento parcialmente diferente.

Pues, en efecto, el constituyente no se planteó el problema (seguramente ni se le pasó por la cabeza) de que la Dinastía reinante en España no fuera católica, incluso católica practicante. No en vano otro de los iconos históricamente utilizados por la Monarquía es el de Rey protector de la religión (en nuestro caso, de la cristiana y, más adelante, de su versión católica: *Majestad Católica*). También, el de protegido por la religión; en España, tanto Austrias como Borbones apoyaron el mito de Santiago Matamoros, soldado de Cristo que ayudó a la unificación política y religiosa de nuestro país.

De esa presunción de creencia católica, seguramente inconsciente, deriva la redacción de algunos preceptos constitucionales referentes la Monarquía que, veinticinco años después, nos parecen a algunos un tanto chocantes, cuando no bastante desencajados con la realidad. Así:

- el artículo 57.1 habla simplemente de sucesores, sin adjetivos, de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón.
- El artículo 59.1 establece que «cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey..., entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante la minoría de edad del Rey».
- El apartado siguiente, tras prescribir que el Regente nato en caso de inhabilitación del Rey para el ejercicio de su función será el Príncipe heredero de la Corona si fuere mayor de edad, añade que, en caso contrario, «se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad».
- El artículo 60.1 establece como segunda prioridad para el cargo de Tutor del Rey menor, «el padre o la madre (del mismo) mientras permanezcan viudos».
- Tanto el «Rey como el Heredero y el Regente o Regentes, en su caso, prestarán juramento de desempeñar fielmente sus funciones...».

En todos estos preceptos se da por supuesto que la vida de la Familia del Rey transcurrirá siempre por las plácidas aguas de la religión católica confesada y practicada, de manera que no habrá normalmente divorcio, ni presuntos sucesores extramatrimoniales; y además, se hace de peor condición al Rey, Heredero y Regente que a los demás españoles, a los cuales se les da opción, al tomar posesión de un cargo, de jurar o prometer, mientras que los citados solamente podrán jurar, a no ser que se haga una interpretación extensiva del término *juramento* que incluya la promesa. (Ciertamente los dos términos tienen todavía una cierta connotación religiosa, pero es más fuerte la del juramento, y la práctica política diaria así lo corrobora).

Como la discusión de estos puntos puede parecer poco elegante, los dejo sólo apuntados, no sin volver a llamar la atención de su desajustada redacción. Pero la conclusión, por lo que a nuestro trabajo respecta, reside en que el Rey y su Familia son vistos, también en estos asuntos, como modelo de familia cristiana católica en la que no se han de dar las complicaciones que se ven a diario en la sociedad. Es decir, son también *símbolo de familia religiosa*, bien ordenada y bien avenida, ejemplo y espejo de las familias españolas. Se trata, pues, de un símbolo de alcance diferente, más sociológico que jurídico-constitucional, pero también efectivo, aunque sea más esperado y supuesto que otra cosa. Desde el punto de vista histórico-jurídico, el título que el Rey de España ha ostentado de *Majestad Católica*, es bien expresivo de este cúmulo de suposiciones del que vengo hablando.

8 CONTRIBUCIÓN DE LA DINASTÍA A LA FUNCIÓN SIMBÓLICA DEL REY Y PRINCIPIO MONÁRQUICO EN LAS RELACIONES INTRADINÁSTICAS

Merece destacarse la insistencia con que el rey habla de su función regia como de un oficio, una profesión. esta vertiente no empalidece su dimensión institucional; antes al contrario, la profesionalidad consiste principalmente en no perder de vista nunca lo que se es, lo que se representa. Por tanto, contribuye a incrementar el simbolismo regio.

El primer ingrediente del oficio de Rey es seguramente el sentido de la realeza, algo que Don Juan Carlos dice deberle a su padre, el Conde de Barcelona, y que él trata de inculcar en el Príncipe. Y ésta es también una faceta que el Rey destaca en la Reina, Doña Sofía, aunque a ella no le gusta el calificativo: la Reina, dice, es una gran profesional.

La Monarquía el Rey y sus allegados, suscita además creciente interés en la opinión pública. Es un asunto de permanente actualidad. Por un motivo u otro, la Monarquía ocupa buena parte de los medios de comunicación. Y es que, aunque a los reyes no les alcanza la responsabilidad por la dirección que imprimen a la política otros órganos del Estado, sí están en el punto de mira de la ciudadanía por su función simbólica e integradora. Esta función no puede cumplirse sino con *auctoritas*, lo que repercute en el simbolismo monárquico, se quiera o no. Más aún: como he escrito en otro lugar y no voy a reiterar por extenso ahora, en este punto la Monarquía está en desventaja con la República, dado que basa su salud política en la singularidad de una Familia y en la función simbólica e integradora que cumple³⁷.

De otro lado, aunque la Jefatura del Estado es estrictamente unipersonal, los miembros de la Familia regia, en cuanto integran el orden sucesorio y, por consiguiente, pueden acceder a dicha magistratura suprema, están obligados a cultivar el prestigio de la Corona. Como resulta evidente, esa responsabilidad es tanto mayor cuanto más arriba estén en el orden sucesorio. En este orden de consideraciones, el Príncipe de Asturias ha manifestado entender el hecho de que su ámbito de vida privada sea más reducido que el de los demás ciudadanos; lo acepta, y lo ha aceptado recientemente como un coste de su posición institucional. El Príncipe heredero constituye —dice Sabino Fernández Campo— «un eslabón decisivo entre la tradición y la actualidad monárquica. En él se reúne la historia de un pasado con una realidad presente y una esperanza de futuro... Es como la representación institucional que asegura la permanencia y permite tener preparado el relevo por una persona preparada, cuyo destino se conoce de antemano, dentro de una previsión de normalidad»³⁸.

La Constitución española, como también he escrito en otro lugar, regula con parque-

37 A. TORRES DEL MORAL: «Monarquía, democracia y opinión pública», en A. TORRES DEL MORAL (dir.): *Monarquía y Constitución*, ob. cit., vol. I, págs. 575-576.

38 S. FERNÁNDEZ CAMPO: «Prólogo» a A. TORRES DEL MORAL: *El Príncipe de Asturias...*, ob. cit., pág. 15.

dad el estatuto jurídico del Heredero, lo que es motivo de preocupación, dada la creciente actividad pública del mismo. ¿Con qué título o habilitación jurídica actúa? ¿Y si en su actuación se equivoca? ¿Quién responde de ello? Yo, por eso, he defendido la extensión de las prerrogativas del Rey al Heredero en atención a su proximidad al Trono, al cual debe llegar absolutamente limpio de responsabilidad. Con esta extensión de las prerrogativas regias no se resiente la democracia, lo mismo que tampoco lo hace con las del propio Rey ni con las de los parlamentarios.

Pero hemos de distinguir. No es lo mismo que un acto de las Reales Academias sea presidido por el rey/Reina que por su consorte, por el Heredero o por una persona perteneciente al orden sucesorio. Si preside el Rey, lo hace en cumplimiento de la disposición constitucional (artículo 62, f) que le confiere el Alto Patronazgo de las mismas. Si lo hace su consorte o cualquier otra de las personas mencionadas, presiden como personas distinguidas y acaso con una sobreentendida y nada jurídica representación del Rey. Más bien estaríamos ante un caso de actuación de la Corona en un sentido amplio cercano a Dinastía, cuyo simbolismo alcanza a varias personas, más acusadamente cuanto más cercanas estén en el orden sucesorio, además de sus consortes, incluido el regio.

Ahora bien, en las relaciones intradinásticas tiene vigencia acusada el principio monárquico (una monarquía no es una diarquía), de manera que el rey es el Jefe de la misma y existe una subordinación estricta de todos sus componentes al mismo. La Constitución suele guardar silencio sobre las costumbres y usos internos de la Casa y de la Familia, pero contiene algunos detalles que denotan tal jerarquía indiscutida:

- a) El Rey puede prohibir, junto con las Cortes un matrimonio determinado de una persona perteneciente al orden sucesorio, lo que exceptúa el régimen jurídico-privado de libertad matrimonial propio de una democracia. En cambio, esta misma prohibición (que sería de las Cortes) no reza para el matrimonio regio, desigualdad de estatuto digna de ser resaltada.
- b) El mismo matrimonio regio se refiere exceptúa el régimen común matrimonial de los ciudadanos, que, según el artículo 32.1 de la Constitución, se celebra con plena igualdad jurídica entre los cónyuges; porque el Rey tiene, respecto de su Familia, unas atribuciones de las que no goza su consorte; por ejemplo, la ya referida

prohibición de matrimonio de una persona perteneciente al orden sucesorio. Ello es así porque algunas cuestiones familiares (de la Dinastía) afectan al orden constitucional, concretamente al ejercicio de la Regencia y de la tutela del Rey menor, según se desprende de una lectura combinada de los artículos 58, 59.2 y 60.1 de nuestra norma suprema.

- c) El Príncipe heredero y el Regente o Regentes, conforme a lo establecido en el artículo 61.2, han de prestar el mismo juramento constitucional del Rey, pero que incluye el de *fidelidad* a éste. Lo que establece un vínculo personal que no se da en otros ámbitos del texto fundamental. En otro lugar he diseccionado dicha relación, por lo que al Heredero se refiere, en cuatro: la paterno-filial (en la mayoría de las ocasiones), la del Jefe de Estado respecto de un ciudadano, por eminente que éste sea; la que liga, o debe ligar, solidariamente al titular de la Corona con quien va a sustentarla en el futuro; y esta última de la fidelidad personal e institucional del Heredero para con el Rey³⁹. (Lo mismo, mudando lo mudable, puede decirse de la relación Rey-Regente).

Todo lo cual, más los usos y costumbres familiares, como, por ejemplo, la petición de autorización matrimonial que los pertenecientes al orden sucesorio hacen en plena ceremonia al Rey y el asentimiento casi imperceptible de éste (gestos absolutamente innecesarios desde el punto de vista jurídico, a pesar de lo mucho y mal que se ha escrito sobre el particular) acentúan la vigencia del principio monárquico, casi patriarcal, del Rey en el seno de la Dinastía, último reducto de su indiscutida superioridad.

Cuestión parcialmente diferente es la que aborda el artículo 65 de la Constitución: los nombramientos y relevos de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey y la administración regia de la Dotación de la Corona. El mencionado precepto constitucional prescribe que en los dos supuestos el Rey actúa libremente. Ello es una reminiscencia del principio monárquico en el ámbito interno de la Familia y Casa del Rey. Pedro tengo escrito que los citados nombramientos son refrendados por el Presidente del Gobierno (y así se hace); y es de suponer que, si bien el Rey estimará *grosso modo* las cantidades destinadas a cada actividad y faceta de la vida interna de la Casa y Fa-

39 A. TORRES DEL MORAL: *El Príncipe de Asturias...*, ob. cit., pág. 91 ss.

milia, será la Casa, como Administración separada, con el Jefe de la misma como cabeza responsable, los que llevarán el día a día de tales cometidos.

9 DOS EPÍLOGOS

9.1 MONARQUÍA Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

No digamos, como Bourquin respecto de la Monarquía belga, que el Rey es cero más la Constitución y las leyes. Sería desconsiderado, pero, además, falso. Si el Rey (también en Bélgica; casi diría que en Bélgica más aún) sólo fuera eso hace tiempo que las monarquías habrían desaparecido. Si permanecen es porque son útiles a los sistemas políticos que coronan; y lo son porque los símbolos tienen más fuerza que las espadas.

A la frase le sobra la palabra *cero*, seguramente inserta con un pretendido alarde de ingenio. Si dejamos la anterior sentencia en «el Rey es lo que prescriben la Constitución y las leyes», resulta exacta, al menos en las monarquías democráticas, además de no ser innecesariamente descortés. Pero el término *cero* apunta a una realidad tendencial: sólo las monarquías que han accedido a ser desposeídas de sus potestades y devenir con el tiempo en *símbolo y representación* de los Estados y de las naciones, han sabido sobrevivir al empuje del empuje democrático desatado tras la Revolución francesa. Sostener, pues, una concepción pansimbolista de la Monarquía no equivale a pretender reducirla a cero, sino a significar su verdadera esencia actual, en función siempre del principio democrático.

9.2 VARIAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA PARA ACENTUAR SU CARÁCTER SIMBÓLICO Y DE CARA A LA NUEVA LEGISLATURA

Después de este breve repaso por la institución monárquica podemos concluir que sólo faltan —y es de desear que se den los pasos necesarios pronto— varios retoques

para su actualización y perfeccionamiento de su simbolismo como forma de la Jefatura del Estado español. Pero conviene asentar un sólido punto de partida, a saber: *hay que tocar la institución monárquica lo menos posible, igual que la Constitución; pero hay que tocarla en todo aquello que sea necesario y no plantee más problemas de los que se trata de resolver.*

- 1 Respecto de la Monarquía en general, es necesaria la promulgación de la ley orgánica a que hace referencia el artículo 57.5 de la Constitución, a fin de resolver alguna duda de Derecho y, sobre todo, para confeccionar un orden sucesorio breve e inequívoco. Como los estatutos jurídicos especiales no deben llevarse al infinito, el orden sucesorio incluir sólo a los descendientes directos del Rey: hijos y nietos. Todas las demás personas que se postulan (o son presentadas por otros) como posibles sucesores deben integrar la ciudadanía común, con lo que no perderían nada e incluso ganarían libertad matrimonial. En todo caso, la medida serviría para reducir el alcance pluripersonal del simbolismo monárquico e intensificarlo en las personas que tienen derecho o expectativa de derecho a la sucesión, y a sus consortes, pero éstos siempre en un lugar más alejado, como es lógico.
- 2 Está ya prevista en la agenda política la reforma del artículo 57.1 constitucional para igualar a la mujer con el varón en la sucesión a la Corona. Este nuevo acercamiento del principio monárquico al democrático acentuará el carácter simbólico de la Monarquía española al periclitarse una de las excepciones del Derecho común que aún conserva. Se la vería así como menos «exterior» o «superior» a la sociedad que encabeza. Según algunos, esto plantea la duda acerca de la preferencia del actual Príncipe de Asturias o de las Infantas. Yo no lo creo así, pero, para tranquilidad de todos, la reforma debería incluir una disposición adicional que concretara la aplicación del nuevo orden sucesorio a partir de los sucesores del actual Príncipe de Asturias. O bien, resolver esa duda en la ley orgánica antes mencionada en el punto anterior.
- 3 La promulgación del antes comentado estatuto jurídico mínimo (pero importante) del Príncipe heredero que dé cobertura a su mucha y creciente actividad pública. Tal estatuto debería dejar bien claro que el Príncipe actúa como portavoz del Rey y con refrendo. Se sumaría así a la naturaleza simbólica del Rey y de toda la Corona, entendida ésta en sentido amplio, dinástico. Con esta misma finalidad, podría aprovecharse la redacción de este estatuto para dejar claro ante la ciudadanía (muy confusa a este res-

pecto, acaso por la insistencia de los medios de comunicación sobre el asunto) que la Princesa de Asturias consorte (o el Príncipe consorte, en su caso) no ejerce funciones constitucionales, lo mismo que, según el artículo 58 de la Constitución no las ejerce la Reina consorte ni el Consorte de la Reina. Porque una cosa es que todas estas personas contribuyan con su existencia, presencia, asistencia y colaboración a potenciar la función simbólica de la Corona y otra muy diferente es que ésta, la Corona, sea un órgano estatal colectivo, y, menos aún, colegiado.

- 4 Para evitar equívocos, tanto de inexpertos como de algunos expertos, a mi juicio, se podría aprovechar el envite de la reforma constitucional para, sin gran coste, ampliarla en otro aspecto relativo a la Monarquía: el artículo 62 h) debería dejar bien claro que el mando supremo de las Fuerzas Armadas corresponde al Rey no de una manera directa y efectiva, sino asistido por el Gobierno; esto es, se debería cambiar la redacción de dicho precepto, para que rece de un tenor parecido al siguiente: «Corresponde al Rey: h) *Ostentar* el rango máximo de las Fuerzas Armadas»; o bien: «Corresponde al Rey: h) Ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas *asistido* por el Gobierno». De esta manera se clarificaría una cuestión que todavía es debatida por la doctrina y, además, se acentuaría la dimensión simbólica de ese mando o rango supremo de las Fuerzas Armadas.
- 5 Atribuir al Gobierno la facultad actualmente regia de, «previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz», eliminándola del artículo 63.3 (o lo que es igual: eliminar este precepto), con lo cual, además, nos pondríamos más en línea con la Carta de las Naciones Unidas y con nuestro propio Preámbulo constitucional, el cual dice explícitamente que «la nación española... proclama su voluntad de... colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la Tierra». Por lo demás, la susodicha función está obviamente incluida en la dirección de la defensa del Estado, que el artículo 97 atribuye al Gobierno. En la Monarquía española, el Rey es un Rey de paz, no de guerra. Si se declara una guerra, o se hace sin declarar, que lo haga el Gobierno al amparo del artículo 97 de la Constitución, no el Rey, el cual vería enfatizado su imagen de Rey pacífico y diplomático, en contraste con el icono del Rey soldado que tanto se ha manejado a lo largo de la Historia. En este punto, el devenir histórico ha sido rotundo inclinándose por el simbolismo en vez de hacerlo por la efectividad de dicha función. Otra cosa no cabe jurídicamente en la Monarquía parlamentaria.

- 6 Me manifiesto decidido partidario de que, andando el tiempo (mucho tiempo), haya una abdicación del Rey en vez de esperar a que muera (lo más tarde posible) para que el sucesor acceda al Trono. Éste se beneficiaría durante unos años del carisma del actual Rey y todo le resultaría más fácil, aunque, desde luego, no podrá evitar que la ciudadanía compare, pero éste ya es otro problema.