

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2019 / 2020

TÍTULO:

Las funciones del rey

WORK TITLE:

The King's functions

AUTOR/A:

RICARDO FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

DIRECTOR/A:

ÁNGEL LUIS SANZ PÉREZ

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Funciones del artículo 56.	4
2.1. Arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones... 5	
2.2. La más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales.....	7
3. Funciones del artículo 62.	8
3.1 Sancionar y promulgar las leyes.	8
3.1.1. Sanción.....	8
3.1.2. Promulgación.....	12
3.1.3. Publicación.....	13
3.2. Convocar y disolver las Cortes Generales, convocar elecciones y convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.	13
3.2.1. Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.	13
3.2.2. Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución	15
3.3. Proponer el candidato a Presidente de Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.....	16
3.4. Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.....	20
3.5. Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.....	21
3.5.1. Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros. ...	21
3.5.2. Conferir los empleos civiles y militares.....	21
3.5.3. Conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.	22
3.6. 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.....	23
3.7. El mando supremo de las Fuerzas Armadas.....	25
3.8. Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.	26
3.9. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.....	28
4. Funciones del artículo 63.	28
4.1. Acreditación de embajadores y otros diplomáticos nacionales y extranjeros.....	29

4.2. Declarar la guerra y hacer la paz.	29
5. La institución del refrendo y su relación con la inviolabilidad y la irresponsabilidad regia.	30
6. Conclusiones.	37
7. Bibliografía.	39

1. Introducción

Desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, España se ha constituido como un Estado Social y Democrático de Derecho, y con una monarquía como forma de Estado.

Esto supone la existencia de una institución monárquica – que nuestra Constitución denomina la Corona – que asume la jefatura del Estado, con un rey – o reina si fuere el caso – como máxima magistratura.

La importancia que se le da la institución de la monarquía en la Constitución es evidente, puesto que se encuentra recogida primerísimamente en el Título Preliminar¹ y se regula ampliamente en el Título II. La reforma de cualquiera de los dos títulos solo puede llevarse a cabo por el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 de la Constitución Española, lo que garantiza una protección muy importante a la institución.

En lo que al trabajo compete, he decidido centrarme en las funciones del rey, titular de la Corona y jefe de Estado, las cuales se encuentran repartidas a lo largo del texto constitucional, aunque en su mayoría están recogidas en los artículos 56, 62 y 63 de la Carta Magna.

En este trabajo se estudiarán y analizarán las funciones del rey, intentando entender su sentido actual, y poniendo especial atención a la institución del refrendo, sin la cual, ninguna de las funciones tendría validez.² La existencia de esta institución, se comprende rápidamente gracias a la frase “el rey reina, pero no gobierna” que no hace sino explicar que, en una monarquía parlamentaria, las funciones del rey están limitadas y refrendadas por otra institución, que gobierna, es decir, quien toma las decisiones.

¹ El artículo 1.3 de la Constitución Española de 1978 reza lo siguiente “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.”. La utilización del término “forma política”, bajo mi punto de vista, es incorrecta o, al menos, confusa, ya que sería un término genérico que abarcaría tanto a la forma del Estado – monarquía - como a la forma de Gobierno – parlamentarismo -, y que el constituyente debería haber concretado mejor.

² Hay que excepcionar de la necesidad del refrendo a las funciones del artículo 65, que están constitucionalmente exentas.

2. Funciones del artículo 56.

Nada más comenzar el Título II de la Constitución, correspondiente a la institución de la Corona, nos establece las primeras funciones del rey.

En este apartado, la Constitución establece que el rey es el jefe del Estado, es decir, la cabeza del Estado y por tanto la primera de las magistraturas, pero, además, le otorga la consideración de ser el «símbolo de su unidad y permanencia». Asimismo, le confiere el papel de árbitro y moderador de las instituciones para asegurar su correcto funcionamiento y, por último, le ensalza en «la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

A mi juicio, este apartado es un precepto lleno de simbolismo, describiendo exactamente lo que es el rey en nuestro sistema constitucional, una figura simbólica de lo que es nuestro país, una representación de que el país está y actúa unido, pero no un poder en sí mismo.

Sin embargo, si bien simbólicas o ceremoniales, en ocasiones pueden llegar a ser mucho más de lo que aparentan, ya que como comentó Antonio Torres del Moral en una Conferencia en 1982, lo que se quiso conseguir con esta definición del rey era establecer un modelo intermedio entre los modelos monárquicos que otorgaban a sus reyes un papel meramente simbólico – pretendido principalmente por los partidos del espectro político de la izquierda – y los modelos monárquicos más similares a las monarquías europeas donde el papel del monarca es más relevante, tal y como pretendían los partidos más conservadores.

En definitiva, la institución de la Corona y su titular es fruto del consenso que se alcanzó entre las ideas políticas de la época, que en palabras de Peces-Barba consistía en una «monarquía moderada y sin poderes propios» pero con cierto valor institucional.³

³ Lucas Verdu, Pablo. *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.57. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.

2.1. Arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones.

A parte de los elementos simbólicos ya mencionados, la primera de las funciones que recoge el apartado primero del artículo 56 es el papel del jefe del Estado como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones.

A primera vista, esta función no es para nada simbólica ni de menor importancia, ya que nada más y nada menos que tener el poder de arbitrar y moderar cómo funcionan las instituciones de un Estado no es un tema menor. Entonces, ¿puede el rey mediar en un conflicto entre instituciones? ¿Puede realizar algún tipo de arbitraje cuya decisión vincule a las instituciones en conflicto?

A mi juicio, la respuesta sería no. Cabe recordar, como bien hizo el diputado Heribert Barrera en las Cortes Constituyentes, que la función de un árbitro es la de interpretar las reglas de juego y hacerlas cumplir.⁴ En este sentido, si como hemos dicho, lo que quería el constituyente era dar al rey valor institucional, pero en ningún caso poder real, debemos volver de nuevo a la interpretación simbólica de esta función, ya que, en la práctica, el verdadero árbitro y moderador de nuestras instituciones es el propio Tribunal Constitucional, órgano al que acuden unas y otras instituciones cuando consideran que hay intereses contrapuestos o competencias invadidas y al que la Constitución sí le otorga un poder real de decisión en todo lo que respecta a interpretar las reglas de juego constitucionales.

Evidentemente, nada se recoge en nuestra Constitución sobre la capacidad que pueda tener el rey de imponer su voluntad a otras instituciones o establecer vetos, por lo que debemos reincidir en esa idea de que las funciones que en este apartado se establecen son meramente simbólicas o también llamadas debidas.

A pesar de esto, ¿cuándo realmente el jefe del Estado utiliza estas funciones? Es evidente, y más viendo la actual inestabilidad política que sufrimos, que estas funciones las utiliza al momento de tener que proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno. En este proceso, el rey tiene un papel protagonista y la mayor o menor discrecionalidad con la que ejerce su papel es siempre

⁴ Lucas Verdu, Pablo. *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.64. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, "La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español".

criticable, ejemplo de ello han sido las diversas críticas que ha sufrido en los últimos tiempos el rey Felipe VI, en relación con únicamente proponer uno o dos candidatos y, al ver que no había posibilidad de formar gobierno, dejar de proponer candidatos y esperar a que pase el plazo constitucionalmente establecido para que se disuelvan automáticamente las Cortes Generales, lo que para algunos es excederse en sus funciones. Este tema lo trataremos más adelante.

¿Es correcto como actúa el monarca? Si bien la Constitución establece que el rey debe proponer sucesivos candidatos,⁵ no es menos cierto que la práctica puede demostrar que, da igual cuantos candidatos presentes, que el resultado será el mismo; la cámara baja acabará rechazándolo. Algunos pueden argumentar que, aun así, el rey debería hacerlo, simplemente por el hecho de que puede ser un espacio perfecto para que los partidos políticos se dirijan al electorado con el objetivo de que, en unas próximas elecciones, se conforme un parlamento diferente con más posibilidades de formar gobierno. Otros, entre los que me incluyo, pueden considerar que las posibilidades de que los eternos debates de investidura lleguen a influir en el público, más si es a base de presentar candidatos sin posibilidades de llegar a gobernar, son mínimas, y, de hecho, estos debates pueden llegar a ser asfixiantes para el votante, que puede incluso sentirse excluido del proceso democrático y dejar de participar en él. Además, el hecho de que el rey use cierta discrecionalidad no tiene que ser malo ni ir en contra del modelo de monarquía parlamentaria, siempre y cuando se haga de acuerdo con la Constitución y en nada perjudique al mencionado modelo.

En definitiva, y como broche final a este respecto, podemos afirmar que en realidad lo que se nos está queriendo decir aquí por parte del constituyente, es que el rey posee *auctoritas*, es decir, poder de influir, pero nunca un poder real para imponer su voluntad, es decir, no posee en ningún caso *potestas*.

⁵ Artículo 99.4 de la Constitución Española “Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.”

2.2. La más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales.

La segunda de las funciones que recoge este apartado es la de ejercer la «la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales». De nuevo, considero que el enunciado parece decir más de lo que en realidad dice.

Efectivamente, el rey, como jefe del Estado, es la máxima magistratura y, por lo tanto, es a él a quien le corresponde ejercer la más alta representación del Reino de España en todos los aspectos, y principalmente internacionales. Sin embargo, debemos aquí entrar a ver qué significa realmente.

Repasando la Constitución, llegamos a la conclusión de que, de nuevo, estamos ante una función simbólica. En primer lugar, la Constitución establece en el artículo 94.1 que son las Cortes Generales, y no el rey, quienes deben autorizar que el Estado de o no su consentimiento,⁶ mientras que al rey únicamente le reserva en el artículo 63.2 manifestar dicho consentimiento.⁷

Es decir, en la práctica, el acto del rey es un mero acto debido, ya que una vez que las Cortes Generales han decidido que el Estado español debe dar su consentimiento en algún acto internacional, el rey no puede sino confirmar ese acto, es decir, manifestar que el Parlamento español, representante de la soberanía nacional, ha decidido participar en un determinado acuerdo internacional.

De hecho, ni se me ocurre pensar que el rey se pudiera oponer, no solo porque la Constitución no le da ese poder de veto, sino porque sería romper el principio de soberanía nacional, adjudicándose o, mejor dicho, equiparándose el monarca a la decisión que ha tomado un ente que representa al pueblo soberano. A este respecto, hay que recordar que la soberanía compartida es un elemento de nuestro pasado constitucional, pero no de nuestro presente.

⁶ Artículo 94.1 de la Constitución Española: “La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales (...).”

⁷ Artículo 63.2 de la Constitución Española: “Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.”

3. Funciones del artículo 62.

El artículo 62 de la Constitución Española recoge el grueso de las funciones constitucionales del jefe del Estado, todas ellas, como veremos, con una importante carga simbólica.

3.1 Sancionar y promulgar las leyes.

La Constitución, en el artículo 62.a) otorga al rey la función de sancionar y promulgar las leyes. Además, el artículo 91 del texto constitucional, establece un plazo de quince días en el cual, el monarca deberá sancionar la ley que se le presente, así como promulgarla y ordenar que se publique.

En este sentido, la Constitución es clara y precisa lo que el rey debe hacer una vez que las Cortes Generales han aprobado un nuevo texto legal: sancionarlo, promulgarlo y ordenar su publicación; de hecho, si bien son actos bien distintos, en la práctica se realizan en unidad de acto.

Toda ley lleva el siguiente texto: *“A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley... Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley”*.

3.1.1. Sanción.

La sanción es, junto a la promulgación, uno de los dos elementos esenciales que abarca esta función del rey. La sanción es un acto formal mediante el cual, el jefe del Estado, es decir, el rey, da su aprobación a una ley. Juan José Solozábal Echevarría describe la sanción como «el instrumento a través del cual tiene lugar, en la monarquía constitucional, la participación del Rey en el ejercicio de la función legislativa».⁸

Lo relevante a este respecto es, a mi parecer, hasta qué punto tiene el rey capacidad de decisión sobre qué leyes debe o no debe sancionar. ¿Puede negarse a sancionar una ley? ¿Puede retrasar el acto de sanción? Si no pudiera, ¿podría hacerlo respecto de una ley que considere inconstitucional? Este último supuesto compete analizarlo en la promulgación.

⁸ Solozábal Echevarría, Juan José. *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Revista de Estudios Políticos. Núm. 55. 1987. p. 371.

Ya puedo adelantar que la respuesta a todas las preguntas será no. En primer lugar, hay que estar de acuerdo con lo que afirma M. Aragón cuando dice que la sanción es un acto que se debe a nuestro derecho histórico, y que hoy en día carece de sentido, principalmente porque en nuestra monarquía parlamentaria, el poder legislativo recae únicamente en las Cortes Generales, por lo que no necesitan éstas la aprobación del monarca.⁹ De hecho, en algunas monarquías como la japonesa es un instrumento ya suprimido.¹⁰

Por otra parte, para responder a las preguntas basta con leer el texto constitucional, que a este respecto tiene una claridad meridiana. La Constitución no establece, ni para el rey ni para ningún otro órgano, un veto para la capacidad legislativa de las Cortes, por lo que, ¿cómo podría el rey oponerse a sancionar una ley aprobada por el parlamento, órgano que representa la soberanía nacional, sin estar autorizado por la Constitución?

De hecho, la Constitución, que trata la sanción en los artículos 62.a)¹¹ y 91, establece las funciones del rey de forma clara; debe sancionar y promulgar las leyes y, además, el artículo 91 le dice que debe hacerlo en el plazo de quince días.

Por lo tanto, si el monarca decidiese por su cuenta establecer un veto a una ley aprobada por las Cortes, no solo estaría provocando una crisis constitucional de consecuencias insospechadas, sino que estaría llevando a cabo un acto inconstitucional, ya que la Constitución en ningún momento le permite negarse; es, por tanto, un acto debido.

Interesante a este respecto es mencionar el caso del rey Balduino I de Bélgica, quien en 1990 se negó a firmar la ley del aborto. Ante esta situación, al gobierno belga no le quedó más remedio que usar el artículo 82 de la Constitución belga,

⁹ Lucas Verdu, Pablo. *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.60. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, "La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español".

¹⁰ ¹⁰ Solozábal Echevarría, Juan José. *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Revista de Estudios Políticos. Núm. 55. 1987. p. 372.

¹¹ Artículo 62.a) de la Constitución Española "Corresponde al Rey: a) Sancionar y promulgar las leyes. (...)".

que permite incapacitar temporalmente al monarca y asumir sus responsabilidades.

Situación parecida, pero con diferente resultado fue la acaecida en 2008 en el Gran Ducado de Luxemburgo. En este caso, el Gran Duque Enrique II amenazó con negarse a firmar la ley que legalizaba la eutanasia debido a que esto era contrario a sus creencias religiosas. En este caso, el duque no tuvo que abdicar temporalmente como sí hizo el rey de los belgas, sino que se reformó la carta magna de Luxemburgo para sustituir la palabra «sancionar» por la de «promulgar», de tal forma que no hacía falta que el rey aprobase esa ley, bastaba con que la promulgase.

En mi opinión, si algo así ocurriera en nuestro país, el caso podría ser resultado de ambas formas, si bien, debido a la complejidad que tiene reformar el Título II, que necesitaría de una reforma agravada, la opción más rápida sería hacer uso del artículo 59.2.¹² y que las Cortes Generales declarasen que el rey no puede ejercer temporalmente sus funciones, dando la regencia automáticamente al Príncipe heredero si este fuere mayor de edad o quien corresponda si no lo fuere, para que sancione la ley. Esta última opción no es del agrado de Solozábal Echevarría, Juan José, que en una de sus obras afirma que «la inhabilitación del monarca recomendada en este caso, confiriendo la Regencia a quien constitucionalmente corresponda, no es jurídicamente satisfactoria, pues implica la introducción de la responsabilidad política, lo que es incompatible con el sistema monárquico; ni políticamente parece adecuada, pues tal inhabilitación ideológica seguramente no resultaría aceptada por el heredero de la Corona».¹³ Tampoco es del agrado de Aragón Reyes, que considera que el artículo 59.2 está previsto únicamente para «supuestos de inhabilitación por razones de imposibilidad física, no para supuestos de imposibilidad política».¹⁴ Ambos, pues,

¹² Artículo 59.2 de la Constitución Española “Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad.”

¹³ ¹³ Solozábal Echevarría, Juan José. *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Revista de Estudios Políticos. Núm. 55. 1987. p. 375.

¹⁴ Aragón Reyes, Manuel. Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española. Cuadernos Civitas, 1990. p. 117.

concuerdan que la forma apropiada de solucionar el conflicto sería a través de una reforma agravada de la Constitución.

Otro asunto sería si el regente también se negare a firmar, pero eso no es tema de este trabajo.

Por último, me resulta interesante resaltar dos problemáticas. La primera, expuesta por J. J. Solozábal Echevarría en su estudio sobre la sanción y la promulgación con respecto a las leyes autonómicas.¹⁵ Para Solozábal Echevarría, la no participación del rey en las leyes autonómicas, que son iguales a las leyes estatales, rompe ese principio de igualdad de las leyes, ya que unas necesitan la sanción real y otras, las autonómicas no, y también porque rompe, según Solozábal Echevarría, la función integradora del rey.

A mi juicio, la supresión de la necesidad de que el rey tenga que sancionar leyes autonómicas tiene un motivo de eficacia legislativa, ya que, si se sobrecarga en demasía la institución de la Corona con trámites burocráticos, al final, pueden darse retrasos indeseados. Más que suficiente, considero, es la delegación que de esta función se hace en los presidentes autonómicos, más cercanos al asunto e igualmente más interesados en que las leyes se aprueben. En cuanto a que rompe la función integradora del rey, la sanción por parte de los presidentes autonómicos se hace precisamente en su nombre, por lo que no creo que exista tal ruptura.

La segunda problemática hace referencia al carácter constitutivo o no de la sanción. Para algunos autores como J. J. Solozábal,¹⁶ es efectivamente un acto constitutivo, para otros, como Aragón Reyes, no lo es por no ser legislación.¹⁷ En mi opinión, considero que sí es un acto constitutivo, ya que, aunque es un acto que no aporta nada a la ley, no es menos cierto que es un requisito esencial

¹⁵ ¹⁵ Solozábal Echevarría, Juan José. *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Revista de Estudios Políticos. Núm. 55. 1987. p. 375.

¹⁶ Solozábal Echevarría, Juan José. *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Revista de Estudios Políticos. Núm. 55. 1987. p. 373: "La sanción es un acto obligatorio, pero también necesario para la perfección de la ley, que no es tal sin la colaboración del monarca. La intervención del monarca tiene lugar en la fase constitutiva o perfectiva del procedimiento (...) de modo que la perfección y obligatoriedad de la ley quedan sometidas a la condición suspensiva de la sanción (...)".

¹⁷ Aragón Reyes, Manuel. Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española. Cuadernos Civitas, 1990. p. 115.

recogido constitucionalmente, sin el cual, la ley de ninguna forma puede entrar en vigor.

3.1.2. Promulgación.

La promulgación la define Manuel Aragón Reyes como un acto «ejecutivo» consistente en certificar que el texto legal que se le ha remitido al rey es el aprobado por las Cortes Generales y, por lo tanto, ordena a todo el mundo que lo cumpla.¹⁸

Por lo tanto, la promulgación es un mero acto formal para comprobar que el texto remitido es el mismo que el aprobado por el Parlamento y, según Aragón Reyes, esta comprobación no corresponde al monarca, sino a quien deba refrendar el acto, es decir, al Presidente del Gobierno.¹⁹

En este caso debemos tratar la problemática de si el rey puede negarse a firmar una ley inconstitucional. En principio, una ley no se conoce que es inconstitucional hasta que no es analizada y comparada con la Constitución para comprobar si es acorde a ella. Partiendo de esta idea, si el rey pudiese analizar por sí mismo la constitucionalidad de una ley, el Tribunal Constitucional, «interprete supremo»²⁰ de la Constitución, carecería de sentido.²¹

La realidad, es que tanto la sanción como la promulgación, como ya hemos mencionado, son actos debidos, y no compete al monarca analizar la constitucionalidad o no de ese texto; en primer lugar, porque ese papel se le otorga la Constitución a otro órgano, el Tribunal Constitucional, y en segundo lugar porque los actos del rey son siempre refrendados, es decir, hay una autoridad detrás que asume la responsabilidad. Es esa autoridad quien debe asegurarse de que todo esté conforme a derecho, ya que será ella quien asume la responsabilidad y no el rey.

¹⁸ Aragón Reyes, Manuel. Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española. Cuadernos Civitas, 1990. p. 110-111.

¹⁹ ¹⁹ Aragón Reyes, Manuel. Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española. Cuadernos Civitas, 1990. p. 111.

²⁰ La expresión de «interprete supremo» es utilizada por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo primero.

²¹ Como dice Juan José Solozábal Echevarría en su obra sobre *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, algunos autores como Maunz-Durig o Schack lo consideran plenamente compatible.

3.1.3. Publicación.

Por último, el artículo 91 de la Constitución establece que el rey “ordenará su publicación”. Con esta breve y sencilla expresión, la Constitución encomienda al monarca el mandato de ordenar que se de publicidad a las leyes, publicándolas en este caso en el Boletín Oficial del Estado.

3.2. Convocar y disolver las Cortes Generales, convocar elecciones y convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.

Continuando con el estudio del artículo 62 de la Constitución Española, llegamos a las funciones de convocatoria. En el artículo 62.b) se le otorga al monarca la capacidad de «Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución» y en el artículo 62.c) la de «Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.».

Si leyésemos haciendo caso únicamente a la literalidad del texto, podría llegar a pensar, como en otras funciones, que el poder del jefe del Estado no es tan simbólico como hemos afirmado con anterioridad, sin embargo, debemos tener presente siempre la institución del refrendo, la cual analizaremos posteriormente y nos ayudará a comprender mejor como, en realidad, estas funciones no dejan de ser un mero acto debido.

En la práctica es imposible que el rey, de forma independiente, decida y pueda convocar o disolver las Cortes Generales a su antojo, ni mucho menos convocar unas elecciones o un referéndum. No puede porque iría contra la esencia del sistema político español, que es el de una monarquía parlamentaria, pero además la propia Constitución se encarga de impedir que eso ocurra, como ya veremos.

3.2.1. Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.

Para entender correctamente el artículo 62.b) de la Constitución Española, debemos acudir a diversos artículos constitucionales, tales como el 68, 69, el 99 y 115. Si analizamos estos artículos, en relación con la figura del rey, rápidamente podemos deducir una cosa: de todas las causas para disolver las Cortes o convocar elecciones, ninguna de ellas es la voluntad del rey.

El artículo 68.4 establece que el mandato del Congreso de los Diputados es de cuatro años, y que solo termina una vez finalizado el plazo o tras la disolución. En este sentido, aquí sí que podría estar dejando abierta la puerta a una disolución por voluntad del monarca, cosa que analizaremos posteriormente.

El artículo 68.6 supone uno de los primeros límites a esta función del rey, ya que establece un plazo de treinta y seis días desde que acabó el mandato para que se celebren las siguientes elecciones, es decir, establece un sistema automático de convocatoria, y la firma del rey es un mero acto debido. Por otra parte, también establece que, una vez realizadas las elecciones, en el plazo de veinticinco días debe ser reunido el Congreso. De nuevo, otro límite temporal.

El artículo 69.6, que hace referencia al mandato del Senado, es una copia literal del artículo 68.4 ya analizado.

Continuando con el análisis de la carta magna, llegamos al artículo 99.5. En este precepto, se incluye otra causa de disolución de las cámaras debido a la imposibilidad de que el Congreso de los Diputados invista a un nuevo jefe del Ejecutivo. En este caso, el precepto otorga la función de disolver y convocar elecciones directamente al rey,²² tal y como hace el artículo 62.b), pero esta vez ya prevé una figura clave que hemos adelantado anteriormente, el refrendo, en este caso, del Presidente del Congreso.²³

Por último, el artículo 115 de la Constitución Española nos ofrece el último de los elementos que nos permite entender hasta dónde llega el poder de convocatoria y disolución de las cámaras por parte del jefe del Estado. Este precepto constitucional otorga al jefe del Ejecutivo la potestad exclusiva de proponer al rey cuando disolver las alguna de las cámaras, o ambas.

Analizados todos estos artículos de nuestra Constitución, podemos hacer algunas reflexiones finales. En primer lugar, es cierto y totalmente compatible con nuestro ordenamiento constitucional que el rey es la autoridad encargada de

²² Artículo 99.5 de la Constitución Española: “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.”

²³ Cabe mencionar en este caso, que el refrendo del Presidente del Congreso es necesario, ya que, durante el proceso de investidura, el Presidente del Gobierno se encuentra en funciones, es decir, no tiene sus plenas facultades.

convocar y disolver las Cortes, así como para llamar a los españoles a elecciones. En segundo lugar, se trata de una función perfectamente reglada, ya que la convocatoria de elecciones o es automática, o la decide el jefe del Ejecutivo, y lo mismo ocurre con la convocatoria o disolución del Parlamento, por lo que, de nuevo, esta función del rey se trata de un acto debido, ya que la poca voluntad y/o discrecionalidad que la Constitución permite a la hora de disolver anticipadamente las Cortes Generales, no recae en su figura, sino en la del Presidente del Gobierno.

Muy bien lo explica Antonio Torres del Moral, cuando asegura que «El Rey sólo culmina el acto que otro órgano decide y lo acredita como acto estatal, revistiéndolo con su firma de la solemnidad propia».²⁴

3.2.2. Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución

Similar régimen está establecido para el artículo 62.c), cuando le otorga al rey la función de convocar un referéndum, eso sí, en los casos previstos en la Constitución.

De nuevo, para entender el alcance, que podemos adelantar es nulo, de esta función, debemos acudir al artículo 92 de la Constitución Española, que regula la institución del referéndum. En este caso, al igual que hizo con la capacidad de decidir cuándo se disuelven o no las cámaras o cuando se convocan elecciones, el artículo 92 le otorga al monarca la capacidad de convocar un referéndum, pero solo cuando así lo decida el jefe del Ejecutivo, pero, además, ni siquiera el Presidente del Gobierno, por sí solo, puede decidirlo, sino que necesita previa autorización de la cámara baja de las Cortes Generales.

No hay mucho más que añadir para entender su sentido actual, si bien adelantar que cuando hablemos de la capacidad que tiene el rey para proponer al Congreso de los Diputados un candidato a Presidente del Gobierno, analizaremos el término «propuesta», que no tiene el mismo significado cuando

²⁴ Lucas Verdu, Pablo. La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.62. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.

se utiliza para hablar del jefe del Estado que cuando se habla del Presidente del Gobierno.

3.3. Proponer el candidato a Presidente de Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.

El artículo 62.d) hace referencia a la función que tiene el rey no sólo de nombrar al Presidente del Gobierno, en lo que no entraremos ya que, al ser un acto debido, ya lo hemos tratado anteriormente, sino que tiene un papel más protagonista que en otras funciones, e incluso puede llegar a tener una mayor discrecionalidad, ya que se le encomienda también realizar la propuesta al Congreso de los Diputados y, finalmente, cesarlo cuando así esté previsto.

Antes de llevar a cabo un análisis en mayor profundidad de la función que ahora nos atañe, conviene hacer una referencia al significado que, a mi juicio, tiene el término «proponer» en nuestra Constitución.

La carta magna está llena de referencias continuas a propuestas realizadas por el rey, el Presidente del Gobierno, por miembros del poder legislativo²⁵, del judicial, etc. Sin embargo, como ya he dicho, a mi juicio, no tiene el mismo significado la propuesta realizada por el rey, que la propuesta realizada por el resto de los sujetos que la Constitución establece.

La principal diferencia, como bien dice Torres del Moral²⁶, radica en la capacidad «vinculante» que tiene en uno y otro caso. Si bien el término propuesta es el mismo, y en principio una propuesta no es más que dar una opción, que puede ser o no aceptada; en el caso del rey el término está perfectamente utilizado, sin embargo, cuando se utiliza para el resto de los órganos, ya no lo está. Esto es así porque, en la práctica, el término propuesta está, de hecho, teniendo efectos en sí mismo, ya que el rey no tiene la capacidad de negarse a la propuesta, como

²⁵ Véase en este caso el artículo 113.2 de la Constitución Española, que hace referencia a la posibilidad de que un número determinado de diputados propongan la realización de una moción de censura.

²⁶ Lucas Verdu, Pablo. La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.62. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.

sí podría hacer, por ejemplo, el Congreso de los Diputados ante la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Aclarado esto y entrando ya en la función en sí misma, de nuevo nos encontramos con una función que, si no estuviese limitada por otros preceptos constitucionales, supondría una intervención enorme del rey en la vida política del Estado, algo que no sería compatible con la irresponsabilidad que caracteriza a un rey parlamentario.

El rey no es parte de ningún poder del Estado²⁷, y por eso mismo la Constitución establece un sistema de elección parlamentaria para elegir al jefe del Ejecutivo, impidiendo que lo haga éste de forma unilateral. Sin embargo, el constituyente decidió dar al monarca un papel protagonista en este proceso de elección, siendo el encargado de realizar las propuestas que finalmente el Congreso de los Diputados votará.

A primera vista, el procedimiento del artículo 99 de la Constitución Española parece seguir la misma idea que el resto de los artículos que desarrollan las funciones del rey: dar al rey autoridad, pero nunca poder.

Sin embargo, la cuestión importante en este procedimiento, y muy discutida por la doctrina, es la capacidad discrecional que se le otorga al rey. Es cierto que la Constitución es clara y se le manda al rey que haga una ronda de consultas con los diferentes partidos políticos y proponga un candidato; candidato que, en principio, y de acuerdo con nuestra tradición parlamentaria, será aquel que tenga mayores apoyos.²⁸

La cuestión clave está en que, la Constitución, esa tradición no la recoge, no especifica qué candidato se debe proponer. Si las elecciones han dado como resultado un ganador claro, es evidente que el rey tendrá que proponer a quien haya obtenido la mayoría absoluta, pero ¿y si los resultados no han sido tan esclarecedores? ¿Quién asegura que el rey no podría proponer al candidato del

²⁷ En algunas monarquías, como la británica, de la Corona emanan todos los poderes del Estado, aunque en la práctica los amplios poderes que se le presuponen están limitados por la tradición democrática y las decisiones de los monarcas británicos necesitan, de igual forma que la nuestra, el refrendo de una autoridad legitimada.

²⁸ No siempre es así. Por ejemplo, en 2016, tras el rechazo del candidato del partido mayoritario a presentarse a una investidura que sabía de antemano que sería rechazada, el rey decidió proponer al candidato del segundo partido con más escaños.

partido minoritario? ¿Y si propone a un candidato que no sea ninguno de los propuestos por los partidos políticos? ¿Debe seguir proponiendo candidatos hasta que se llegue al plazo de dos meses o puede parar?

Es en esta situación, cuando no hay un resultado claro, donde la doctrina se divide; entre quienes consideran que el margen de discrecionalidad del rey es amplio, como es mi caso, y quienes consideran que la Constitución lo deja claramente tasado, sin margen para que el rey decida qué candidato es el mejor posicionado para conseguir la confianza da la cámara²⁹.

Está claro que, como hemos dicho antes, la propuesta del rey no es vinculante, y el Congreso de los Diputados puede perfectamente rechazar a los candidatos, pero se puede dar el caso de que el rey decida, por uno u otro motivo, obstaculizar la llegada al poder de un determinado candidato que se sabe que sí va a obtener la confianza del Congreso de los Diputados para gobernar, y puede proponer cuantos candidatos quiera hasta que se pase el plazo de dos meses.

En esta situación, es evidente que el Congreso de los Diputados, podría simplemente aceptar el candidato propuesto por el rey, aunque no fuere de su agrado, y una vez investido, iniciar una moción de censura para sustituir al Presidente del Gobierno por el candidato que realmente quiere la cámara baja, pero seguiría estando la cuestión de que el rey ha tenido tal capacidad de intervención política, que ha torcido la voluntad del Parlamento hasta el punto que, éste, ha tenido que buscar otro mecanismo para sortear la propia voluntad del rey.

Como he dicho, yo soy partidario de entender que el jefe del Estado sí que tiene un amplio margen de actuación en este procedimiento, ya que si siguiésemos la idea de Enrique Belda Pérez-Pedrero, que niega que el rey pueda tener cierta capacidad de decisión y que éste se debe limitar simplemente a presentar al candidato que ha obtenido más apoyos electorales, podría llegar a ser contraproducente. Pongo la situación de que el candidato del partido que ha ganado las elecciones le faltan quince escaños para la mayoría absoluta,

²⁹ De esta última opinión es Enrique Belda Pérez-Pedrero, quien niega la capacidad de decisión del rey en el proceso de investidura en su obra sobre el *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Madrid, 2003, 412 páginas.

mientras que el segundo, con menos apoyos electorales, tiene apoyos de otras formaciones políticas para conseguir la mayoría absoluta o, al menos, la mayoría simple en segunda votación. En este caso, si siguiésemos con la teoría de Belda, el rey tendría que proponer al candidato del partido mayoritario aun sabiendo que no la superará. Debemos, y es la interpretación que actualmente se hace, otorgar al rey la capacidad de analizar la situación que se le presenta ante sus ojos en la ronda de consultas, y que proponga al candidato que, a su juicio, tenga más posibilidades de superar el proceso de investidura, ya sea el candidato del partido mayoritario, o uno del grupo mixto, por ejemplo. O incluso, me atrevería a decir, una persona ajena a la cámara baja.³⁰

El rey debe usar esa discrecionalidad mayoritariamente aceptada para utilizar el tiempo a su favor, en el sentido de que el rey es, en el proceso de investidura, el órgano protagonista que debe poner en marcha y dar impulso al proceso para, en última instancia, conseguir su objetivo, que no es más que facilitar la investidura de un Presidente y la formación del Gobierno.

Otra cuestión interesante es el número de candidatos. Como en algún momento ya hemos comentado, la Constitución establece en el artículo 99.4 que, si un candidato es rechazado por el Pleno del Congreso de los Diputados, «se tramitarán sucesivas propuestas (...)».

Si únicamente nos basamos, como algunos autores e incluso actores políticos, en la literalidad del texto, podríamos llegar a afirmar que las actuaciones del actual rey, Felipe VI, han estado en contra de la Constitución, pues normalmente, cuando ha constatado que ningún candidato tenía posibilidades de recabar la confianza de la cámara, ha decidido no proponer ningún candidato más y dejar que pase el tiempo para disolver las cámaras.

En mi opinión, debemos volver a interpretarlo en el sentido de que el rey debe tener esa discrecionalidad; debe analizar la situación y, de no haber un candidato con posibilidades, no tiene sentido presentar más propuestas que van a ser

³⁰ Ni la Constitución ni los reglamentos de las Cortes establecen la obligación, como sí existe en algunos parlamentos autonómicos, de ser diputado o senador para poder ser candidato a la Presidencia del Gobierno.

rechazadas y que lo único que provocarían sería cansancio en el electorado y un innecesario desgaste del sistema político.

3.4. Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.

El artículo 62.e) nos dice que el rey es el responsable de nombrar y cesar a los miembros del Gobierno, eso sí, a propuesta del Presidente del Gobierno. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 100 de la Constitución Española.

Como hemos comentado en el apartado anterior, el término propuesta no es tan propuesta como aparenta, sino que es una declaración de voluntad en sí misma a la que el jefe del Estado no puede negarse, como sí podría hacerlo el Congreso de los Diputados ante las propuestas del rey.

Igualmente, cuando habla de miembros del Gobierno no debemos entender por ellos únicamente a los ministros, ya que la propia Constitución³¹ deja abierta la posibilidad de que otros órganos, como pueden ser los Secretarios de Estado, formen parte del Gobierno. El hecho de que Consejo de Ministros y Gobierno actualmente signifiquen lo mismo ha sido una decisión del legislador que, al momento de redactar la Ley del Gobierno de 1997, decidió potenciarlos³² pero no incluirlos como miembros del Ejecutivo.

Aclarado todo esto, podemos concluir que los miembros del gobierno son actualmente el Presidente, los Vicepresidentes, si los hay, y los Ministros, y que todos ellos son nombrados por el rey, pero el acto de nombramiento o, en su caso, cese, es un acto finalista, en el sentido de que la iniciativa la posee únicamente el Presidente del Gobierno, que decide qué personas integran su gabinete, y el rey solamente se limita a firmar el nombramiento o cese, poniendo fin y dando solemnidad al acto.

³¹ Artículo 98 de la Constitución Española: “El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.” Es en esa coletilla final, “y los demás miembros que establezca la ley”

³² Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Exposición de Motivos: “Por lo que respecta a los Secretarios de Estado, se opta por potenciar su «status» y su ámbito funcional sin llegar a incluirlos en el Gobierno.”

3.5. Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.

El artículo 62.f) de la Constitución Española hace referencia, de nuevo, a funciones relacionadas con la actividad gubernativa, y lo digo así no solamente porque mencione la institución del Consejo de Ministros, sino porque, como veremos, todas las funciones aquí detalladas son decididas por el propio Gobierno, con una limitada participación del monarca en algunos casos.

3.5.1. Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros.

La primera de las funciones que nos relata el precepto es la de «expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros». La expedición de decretos es una figura análoga³³ a la promulgación del artículo 62.a).

El diferente uso de términos que usó el constituyente para referirse a una misma figura escapa a mi conocimiento y comprensión, salvo si el caso fuere querer diferenciar la jerarquía normativa entre una ley, que requiere de mayor solemnidad y por ende de promulgación, y un reglamento, de inferior rango y en la mayoría de los casos, de desarrollo de disposiciones normativas con rango de ley, que basta con una mera expedición y no requiere de tal solemnidad.

La expedición, al igual que la promulgación, aunque quizás con menos solemnidad, sigue siendo un acto debido que pone fin a una decisión ya tomada por otro órgano legitimado para ello, en este caso el Consejo de Ministros.

En los casos de que el rey se negare a expedir un decreto del Consejo de Ministros, me remitiré a lo ya dicho para la sanción y la promulgación, pues generaría el mismo conflicto constitucional y tendría las mismas consecuencias.

3.5.2. Conferir los empleos civiles y militares.

No tiene mayor relevancia el hecho de que se le otorgue al jefe del Estado la facultad de conferir los empleos civiles y militares, pues éstos no son más que actos decididos previamente por los órganos legítimamente competentes, y el

³³ Aragón Reyes, Manuel. Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española. Cuadernos Civitas, 1990. p. 113.

rey se limita únicamente, como en resto de casos, a estampar su firma poniendo fin al acto y dándole la solemnidad que requiere.

3.5.3. Conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.

Mayor relevancia tiene este último elemento, el de que el rey pueda conceder honores y distinciones.

Antes de entrar en el asunto, los honores y distinciones a los que hace referencia el precepto abarcan desde la entrega de medallas y cruces de órdenes hasta los títulos nobiliarios, siendo estos últimos los motivos por los que más se ha criticado esta función.

En el caso de las órdenes, el rey suele ser el Gran Maestre, sin embargo, como monarca constitucional, su posición continúa siendo simbólica, y la decisión de a quién se le otorgan determinadas distinciones suelen competir al Gobierno, a propuesta de algún ministro o del propio Presidente, dependiendo de si la orden está o no adscrita a un departamento concreto.

Como he dicho anteriormente, la relevancia recae en los títulos nobiliarios. Los títulos nobiliarios son honores propios de las monarquías, que antaño eran creados y otorgados a la voluntad del monarca de turno, pero que hoy está limitado con el objetivo de responder a los mandatos democráticos.

La creación y entrega de títulos nobiliarios en nuestro ordenamiento jurídico está regulada en un Real Decreto de 1912, reglamento en el cual ya se preveía que fuera el Consejo de Ministros quien acordase la creación o entrega de títulos. Puede que, en aquel momento, la influencia del monarca fuese mayor y tuviese mayor libertad, incluso hoy en día, difícil sería por parte del Consejo de Ministros el oponerse a la voluntad del rey de otorgar un título nobiliario, más cuando los títulos nobiliarios son uno de los elementos que caracterizan a una monarquía, la capacidad del rey de otorgar un honor a alguien.

Sea cual sea hoy la influencia del rey a la hora de decidir la entrega de títulos nobiliarios, lo que está claro, como dice el Real Decreto³⁴, un título nobiliario solo

³⁴ Real Decreto de 27 de mayo de 1912 sobre concesión y rehabilitación de Títulos y Grandezas de España. Artículo 2.

puede concederse si así lo acuerda el Consejo de Ministros, y, además, el propio decreto exige la existencia de una causa justificada para la entrega.

Prueba de el papel protagonista que adquiere el Gobierno en la entrega de este tipo de honores es el desplazamiento de la Corona de los trámites administrativos relativos a las sucesiones en los títulos nobiliarios, que corresponde gestionarlos al Ministro de Justicia, quien decidirá la sucesión y luego será el rey quien, con su firma, le de solemnidad.

Especial atención debemos poner aquí en la diferencia entre un Título nobiliario y un Título de la Casa Real. Ambos son regulados por real decreto, pero no por el mismo real decreto. Mientras que un título nobiliario requiere del acuerdo del Consejo de Ministros, los títulos de la Casa Real son aquellos que forman parte de la Corona, y es el monarca, sin necesidad de autorización, quien puede distribuirlos; eso sí, únicamente entre los miembros de su familia.³⁵

3.6. 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.

En lo que respecta al artículo 62.g) de la Constitución Española, éste permite 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».

Si vemos nuestra historia constitucional, no tardaremos en darnos cuenta de que esta función es una reminiscencia de cuando el monarca era titular del poder ejecutivo, presidiendo los consejos de ministros y tratando los principales asuntos del Estado. Desde la Constitución de 1978, el rey ya no forma parte de ninguno de los poderes del Estado, sino que es una institución ajena a todo ellos, si bien continúa teniendo importantes vínculos.

El rey es informado de los asuntos de Estado, a mi juicio, de dos formas. La primera es la que indica el propio precepto, que es acudiendo a algunas de las reuniones del Consejo de Ministros – que trataremos más adelante – y la

³⁵ Por razones de calidad democrática, a pesar de que no requiere de autorización por parte del Gobierno, es tradición que la decisión de otorgar o retirar un título de la Casa Real sea refrendada por el Presidente del Gobierno.

segunda es mediante reuniones. Estas reuniones son principalmente con el Presidente del Gobierno en su despacho semanal, donde el Presidente acude al Palacio de la Zarzuela e informa al rey de aquellos asuntos que considere relevante, pero también se le informa mediante reuniones con ministros y con los presidentes de las Comunidades Autónomas.

Más interesante es, sin duda, la primera de las formas, que es presidir las reuniones del Consejo de Ministros. Dice el texto constitucional que el rey preside las reuniones del Consejo de Ministros cuando «lo estime oportuno», es decir, hace parecer que el rey, por propia voluntad, puede decidir cuándo presidir una reunión del Consejo de Ministros, pero también el precepto asegura que debe concurrir la voluntad del jefe del Ejecutivo, pues las presidirá «a petición del Presidente del Gobierno».

Esta es la cuestión más discutida por la doctrina en lo relativo a este precepto. ¿Qué ocurre si el rey considera oportuno presidir una reunión del Consejo de Ministros, pero no lo considera así el Presidente del Gobierno?

A mi juicio, la respuesta no puede estar más clara. La Constitución establece un régimen de monarquía parlamentaria, en la que da un valor simbólico a la institución de la Corona y su titular, y otorga el poder efectivo – separado de la propia Corona – a otros órganos constitucionales. En este sentido, e interpretando el precepto de acuerdo con los principios que inspiran la Constitución, no podemos sino entender que la voluntad del rey queda supeditada a la voluntad del jefe del Ejecutivo, órgano legítimo para ejercer ese poder y para decidir qué asuntos tienen la relevancia suficiente para informar al rey o cuando es necesaria su presencia en Consejo de Ministros.

Es evidente, también, que puede existir, por parte del Presidente del Gobierno, la voluntad de que el jefe del Estado presida una determinada reunión del Consejo de Ministros, y éste considerar que no es relevante. En este caso, considero que, al no concurrir ambas voluntades, el rey no puede ser forzado a presidir la reunión.

En cuanto al papel que tiene el rey en las reuniones del Consejo de Ministros, para algunos autores³⁶, al estar recogido en el precepto que señala que el rey tiene el derecho a ser informado de los asuntos de Estado, su papel se limita a presidir el consejo y ser informado, no a participar o dirigir las deliberaciones, y tampoco a involucrarse en los acuerdos.

3.7. El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

El artículo 62.h) hace referencia a la función sobre la que gira la tradición castrense de la Corona. Así, este artículo dice que el rey ejerce «el mando supremo de las Fuerzas Armadas». No hace mayor inciso, es un texto breve y preciso.

Esta brevedad y precisión, sin ninguna referencia a lo que diga la Constitución y las leyes, ha generado mucho debate en la doctrina sobre el alcance que tiene esta función. En resumidas cuentas, podemos establecer dos posiciones sobre las que se apoya la doctrina; por una parte, tenemos a los que piensan que esta función supone un poder efectivo del jefe del Estado sobre las Fuerzas Armadas; por otra, tenemos a quienes, como yo mismo, pensamos que este precepto no puede entenderse sin el artículo 97.1 de la Constitución Española que otorga al Gobierno de la Nación el poder de dirección sobre, entre otras cosas, la Administración militar y la defensa del Estado.

Es cierto, que se pone como ejemplo el discurso que dio el rey Juan Carlos I en la madrugada del 23-F desautorizando a los golpistas y ordenando a las autoridades civiles y militares que restauren el orden constitucional, pero a mi juicio no fue sino un uso adecuado de su papel simbólico como representación de la unidad y permanencia de la Nación confirmando que, ante un vacío de poder causado por el secuestro del Gobierno y el Parlamento, son los siguientes niveles administrativos quienes deben asumir ese poder hasta recuperar la normalidad, y que las Fuerzas Armadas, tengan o no gobierno efectivo que guíe sus acciones, tienen un mandato claro de defender «el ordenamiento constitucional».

³⁶ Hago referencia a Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Fernando Reviriego Picón, María Salvador Martínez y Jorge Alguacil González-Aurioles en su obra “DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL. Según la Constitución de 1978. Vol. II. Derechos fundamentales y Órganos del Estado”. Sexta edición. Editorial Universitaria Ramón Areces, UNED, p. 301.

A mi juicio, la interpretación que he realizado del artículo 62.h), en relación con el 97.1, es la única posible para respetar los principios democráticos que impregnan la Constitución, ya que no es acorde a un sistema de monarquía parlamentaria que un jefe del Estado no elegido periódicamente tenga bajo su mando cientos de miles de hombres y mujeres fuertemente armados.

Es, por ello, que cualquier decisión militar que tome el rey debe estar siempre refrendada por la autoridad competente, normalmente el propio Gobierno o alguno de sus miembros. Así se desprende de diversos artículos constitucionales como el 56.3 que asegura que los actos del rey «estarán siempre refrendados»³⁷, el mencionado artículo 97.1 y, para situaciones más graves, los artículos relativos a la suspensión de derechos fundamentales y estados de alarma, excepción o sitio, cuya autoridad competente es siempre el Gobierno o incluso para declarar la guerra o la paz, cuyo acto necesita no solo refrendo, sino autorización de las Cortes Generales.

3.8. Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.

El artículo 62.i) de la Constitución Española hace referencia a los indultos. La literalidad de la Constitución establece la función del rey de ejercer el «derecho de gracia» con arreglo a la ley, y que en ningún caso «podrá autorizar indultos generales».

Es interesante el uso del término el «derecho de gracia», ya que, en realidad, no es un derecho del rey el perdonar a los convictos, ya que no puede ejercerlo directamente. De hecho, no es ni siquiera el monarca quien tiene la iniciativa para otorgar el indulto, ya que el procedimiento³⁸ prevé la intervención del poder ejecutivo, especialmente el Ministerio de Justicia, y del tribunal sentenciador. El rey, por lo tanto, simplemente otorga solemnidad al acto de indulto con su firma.

Más interesante resulta la segunda parte del precepto. Esta parte hace referencia a la prohibición de autorizar indultos generales. ¿Qué significa un indulto general? ¿Está haciendo referencia a la amnistía? La no pronunciación del

³⁷ También lo recoge el artículo 64 de la Constitución Española: “Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes”.

³⁸ El procedimiento está recogido en los artículos 19 y siguientes de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

Tribunal Constitucional a este respecto ha hecho que la doctrina esté dividida en dos corrientes.

En primer lugar, hay que dejar clara la diferencia entre un indulto y una amnistía. Un indulto supone un perdón de la pena del delito, es decir, el delito ha existido, pero se perdona el cumplimiento de la pena. Por otro lado, una amnistía es algo más trascendente, ya que no supone únicamente un perdón al cumplimiento de la pena, sino que se declara que no ha existido el delito y, evidentemente, tampoco la pena.³⁹

Como hemos dicho anteriormente, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado nunca sobre la cuestión que nos atañe, y eso ha generado dos posiciones doctrinales diferentes entorno a lo que significa un «indulto general». La primera de las corrientes asegura que el término indulto general no está haciendo referencia a las amnistías, por lo que éstas serían perfectamente constitucionales. La segunda, considera que dicho término sí que hace referencia a las amnistías, lo que supondría que no se puede autorizar ese instrumento. Esta última tiene una ligera variante de quienes consideran que indultos generales no hace referencia a amnistías, pero precisamente por eso no se pueden autorizar, ya que no están incluidas en la Constitución.

A mi juicio, soy partidario de considerar que cuando la Constitución habla de indultos generales, no está haciendo referencia a las amnistías porque, como hemos comentado al diferenciar ambos instrumentos, no son ni significan lo mismo, por lo que no tendría sentido que se llame indulto general a una amnistía. Sin embargo, como dice el catedrático Enrique Gimbernat, y con el que yo estoy completamente de acuerdo, «es imposible que lo menos beneficioso (el indulto general) se haya declarado expresamente inconstitucional en la CE y que lo más beneficioso (la amnistía general) no se haya declarado inconstitucional, también de manera expresa, en nuestra Constitución».⁴⁰

³⁹ Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española. Año 2005.

⁴⁰ Gimbernat, Enrique. “La imposible amnistía”. Tribuna en el diario El Mundo. 2019. (<https://www.elmundo.es/opinion/2019/10/09/5d9cbca6fc6c8354228b4578.html>)

En definitiva, el derecho de gracia, en nuestra Constitución, solo abarca el indulto individual, el cual es ejercido por el rey, pero necesita para ello el acuerdo del Consejo de Ministros.

3.9. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

La última de las funciones que establece el artículo 62 de la Constitución Española hace referencia a una función cultural; esta es, el Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Esta función de patronazgo es una función que tiene su origen en la tradición, y que es consustancial a la dinastía reinante en España, la Casa de Borbón. Desde el siglo XVIII, la dinastía Borbónica creó, primero en Francia y después en España, con Felipe V, las reales academias.⁴¹

Es por esta tradición y estrecha vinculación que ha tenido la Corona con el mundo de la ciencia y la cultura que el constituyente quiso reflejar esta función que, por supuesto, se limita a ser una función representativa, ya que la propia esencia de ejercer de patrono, es la de dar protección, una protección que por sí solo no puede ejercer el rey, ya que no tiene ni los poderes ni los medios para ello, sino que esa protección la ofrece verdaderamente el Estado, y el rey su máximo representante.

4. Funciones del artículo 63.

Dentro del Título relativo a la institución de la Corona, el último artículo que hace referencia a funciones del rey es el artículo 63.

Este artículo contiene tres funciones, relativas a asuntos de un marcado carácter internacional. Abarca desde la acreditación de diplomáticos, hasta manifestar el consentimiento y declarar la guerra o hacer la paz. No analizaremos en este apartado la función relativa a la manifestación del consentimiento, pues ya fue tratado cuando hablamos de que el rey ejerce la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales.

⁴¹ Merino Merchán, José Fernando. Sinopsis del artículo 62 de la Constitución Española. 2003.

4.1. Acreditación de embajadores y otros diplomáticos nacionales y extranjeros.

El artículo 63.1 de la Constitución Española hace referencia a la capacidad del rey para acreditar a los embajadores y otros diplomáticos de nuestro país, así como de que los embajadores y otros diplomáticos extranjeros se acrediten ante su persona.

Es una función estrechamente relacionada con aquella de alta representación del Estado del artículo 56, pero también hay que tener muy en cuenta el artículo 97, ya que la política exterior le compete al Gobierno, no al rey, por lo que, si bien el rey se encarga de acreditar a los embajadores y a los diplomáticos, no es él quien decide a quien otorgar dicha acreditación. Es pues, de nuevo, un acto de naturaleza nominal⁴² para revestirlo de solemnidad. A este respecto hay que decir también, que la acreditación se limita a los jefes de misión diplomática, ya que el resto de personalidad no está acreditado y, por lo tanto, no poseen cartas credenciales.⁴³

4.2. Declarar la guerra y hacer la paz.

La última de las funciones que analizaremos es la del artículo 63.3 de la Constitución Española: “Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”.

En cuanto a este artículo, debemos insistir en que nos situamos en el ámbito de lo simbólico⁴⁴, y que el rey no posee ningún tipo de discrecionalidad en este ámbito. La Constitución es clara en cuanto a que es el Gobierno quien, en su momento, decidirá cuando declarar la guerra o cuando firmar la paz⁴⁵ y, además,

⁴² Martínez Atienza, Gorgonio. Constitución Española sistematizada. 2018, p. 254: “Son funciones representativas del Rey de naturaleza nominal (los embajadores y otros representantes diplomáticos extranjeros son acreditados además de por el Rey, por el Presidente del Gobierno y por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación”.

⁴³ Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Fernando Reviriego Picón, María Salvador Martínez y Jorge Alguacil González-Aurioles en su obra “DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL. Según la Constitución de 1978. Vol. II. Derechos fundamentales y Órganos del Estado”. Sexta edición. Editorial Universitaria Ramón Areces, UNED, p. 305.

⁴⁴ Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Fernando Reviriego Picón, María Salvador Martínez y Jorge Alguacil González-Aurioles en su obra “DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL. Según la Constitución de 1978. Vol. II. Derechos fundamentales y Órganos del Estado”. Sexta edición. Editorial Universitaria Ramón Areces, UNED, p. 310.

⁴⁵ Recordemos que el Gobierno de la Nación dirige la política exterior (97 CE).

prevé la necesaria intervención de otro de los poderes del Estado, el legislativo, pues el Gobierno necesita, asimismo, autorización de las Cortes Generales.

En ningún momento puede el rey, por su propia voluntad, declarar la guerra ni firmar la paz, y mucho menos negarse a firmar cuando las Cortes Generales han autorizado uno u otro acto.

5. La institución del refrendo y su relación con la inviolabilidad y la irresponsabilidad regia.

Tras haber analizado todas las funciones del rey recogidas en los artículos 56, 62 y 63 de la Constitución Española, creo necesario entrar a comentar una institución básica, sobre la que se sostienen todas las funciones; esta es, la institución del refrendo.

El refrendo se recoge primero en el artículo 56.3 de la Constitución, pero también en el artículo 64, además de alguna otra mención a la figura como en el caso del artículo 99.5.

El artículo 56.3 dice que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2».

El artículo 64 dice que «Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.».

Como vemos en estos dos artículos, que son los principales en cuanto al refrendo, giran en torno a dos figuras claves: el propio refrendo y la responsabilidad.

El refrendo es una institución que consiste en que ciertos actos de un jefe de Estado, en nuestro caso el rey, necesitan algo más que la propia firma de éste

para su validez; también necesitan la firma de una persona legitimada para ello.⁴⁶ Para Ignacio Torres Muro es «un instrumento básico para (...) hacer realidad la situación ideal de un Rey no inmiscuido en los avatares de la política (...) y dedicado a fundamentalmente a ejercer una sana influencia en el sistema constitucional, y a cultivar sus funciones simbólicas y representativas».⁴⁷

Como hemos dicho, el refrendo se encuentra estrechamente ligado a la responsabilidad, una responsabilidad que, de acuerdo con el artículo 56.3, el jefe del Estado no posee. Es irresponsable.

El hecho de que la Constitución otorgue al rey el privilegio de no asumir ningún tipo de responsabilidad hace necesario que sus actos sean refrendados por otra autoridad que sí asuma esa responsabilidad.

Las funciones que hemos analizado en páginas anteriores nos muestran la realidad e importancia que tiene el refrendo, pues todas esas funciones, tras analizarlas, acababan siendo actos debidos, que únicamente dan solemnidad a los actos de otras autoridades y que, por supuesto, necesitan que concurra la firma de otra autoridad constitucional o legalmente legitimada para ello.

Muchos autores han discutido y criticado que la Constitución exima al jefe del Estado de todo tipo de responsabilidad, llegando incluso a diferenciar entre la responsabilidad que tiene como rey y la responsabilidad que tiene como persona, algo que a mi juicio es erróneo porque las monarquías son, en esencia, desiguales; discriminatorias, no tiene sentido buscarle una lógica democrática a una institución que por esencia no la tiene. Además, es importante señalar que solo hay responsabilidad donde hay poder⁴⁸, y el rey no es un poder del Estado ni tampoco tiene poder alguno.

Considero, pues, que a mi juicio la irresponsabilidad del rey es una característica inseparable del significado de la monarquía y que la propia Constitución así lo

⁴⁶ Para la Real Academia Española, el refrendo consiste en una “Firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado por los ministros, que así completan la validez de aquellos.”.

⁴⁷ Torres Muro, Ignacio. Refrendo y Monarquía. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 87, p. 54. Año 2009.

⁴⁸ Lucas Verdu, Pablo. La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.68. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.

reconoce. Dice, a buen juicio, Torres del Moral, en referencia aquellos que proponen inhabilitar al rey por sus actos como tal, que «hablar de inhabilitación del Rey por las Cortes con motivo de sus violaciones constitucionales es situarse en las antípodas de la Monarquía parlamentaria», y sigue diciendo, que esto es así porque «los actos del Rey no son propios, sino ajenos (...). Un acto que supone violación de la Constitución con firma regia, o va refrendado o no. Si lo primero, es responsable el refrendante. Si lo segundo, el acto es inválido».⁴⁹

Es también relevante, en referencia a los sujetos que refrendan los actos del rey, la problemática de si solo pueden refrendar actos que estén dentro del ámbito de sus competencias. Si bien hay diversas sentencias⁵⁰ del Tribunal Constitucional que hacen referencia a esta cuestión, es interesante resaltar la sentencia 5/1987, que declaró inconstitucional un precepto de la Ley del Gobierno Vasco que atribuía la responsabilidad de refrendar el nombramiento por parte del Rey del Lehendakari al Presidente del Parlamento Vasco.

El Tribunal Constitucional consideró en sus argumentos que el refrendo de los actos del jefe del Estado, de acuerdo con el mandato del artículo 56.3 de la Constitución Española, solo se puede hacer en la forma prevista en el artículo 64 de la Constitución. Recordemos, que este precepto prevé que los actos del rey sean refrendados por el jefe del Ejecutivo, los ministros o en el caso de una investidura, por el Presidente de la Cámara Baja, por lo que el Presidente del Parlamento Vasco no podía refrendar un acto del rey. En conclusión, no es aceptable la interpretación que hacen aquellos que aseguran que los actos del rey deben ser refrendados por las autoridades que tengan competencia en el ámbito del acto en cuestión, pues iría en contra del propio artículo 64.

También, debemos mencionar la excepción del artículo 65.2 de la Constitución Española, que dice que «El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

⁴⁹ Lucas Verdu, Pablo. La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.69. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.

⁵⁰ Además de la 5/1987, también tratan el tema las sentencias del Tribunal Constitucional 16/1984 y la 8/1987.

Es evidente, que el hecho de que el constituyente otorgue libertad al rey para nombrar y cesar al personal de la Casa Real supone una excepción a la institución del refrendo, ya que el jefe del Estado no necesita del refrendo, pero tampoco asume responsabilidad alguna por esos nombramientos.

A juicio de Torres del Moral, estos nombramientos no son tan irrelevantes como parecen, incluso hace referencia al secretario del Rey durante el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que era el general Sabino Fernández Campo, quien tuvo un papel relevante en desarticular el golpe, pero que podría perfectamente haber tenido otro papel muy diferente con otro desenlace para la democracia de nuestro país.⁵¹

Parece sensato decir, que Torres del Moral no va tan desencaminado, ya que la realidad le da la razón, pues, en la práctica, los nombramientos y ceses que libremente decide el rey son refrendados por el Presidente del Gobierno.

Por último, con relación al tema del refrendo, la responsabilidad regia y la inviolabilidad, es interesante mencionar la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019. Se trata de una sentencia dictada a raíz de un recurso presentado por el Gobierno de la Nación contra una resolución del Parlamento de Cataluña que pretendía la creación de una comisión de investigación para investigar a la monarquía.

Para la abogacía del Estado, la resolución incurre en tres tipos de vicios: de incompetencia (ya que el propio reglamento de la cámara establece que solo se pueden crear comisiones de investigación sobre materias de competencia de la Generalitat); de vulneración de la reserva jurisdiccional del artículo 117.3 de la Constitución (pues, para la abogacía, lo que se ha pretendido es atribuir unos hechos delictivos que solo pueden hacerlo los tribunales); y de vulneración del artículo 56.3 de la Constitución ya que la persona del rey es inviolable y carece de responsabilidad.

⁵¹ Lucas Verdu, Pablo. La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p.71. El ponente de la conferencia a la que hago referencia es Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.

Para el letrado del Parlamento de Cataluña, en cambio, la interpretación que se ha hecho de los artículos del reglamento de la cámara es errónea pues no debe limitarse al ámbito competencial único de la Generalidad de Cataluña sino a que es de interés para la Generalidad y que no se pretende con esa comisión controlar o llevar a cabo funciones jurisdiccionales, sino de mera información para la cámara de un asunto de su interés. Por último, niega una vulneración de la inviolabilidad e irresponsabilidad regia para no limitar el debate político de un parlamento y no vulnerar el derecho al pluralismo político y a la libertad de expresión.

El Tribunal Constitucional en esta sentencia no entró a valorar si las comisiones de investigación buscan realizar funciones de control o de información como alegan una y otra parte, respectivamente, y rechazó de plano las alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña relativas a evitar vulnerar derechos como el de libertad de expresión, pues a juicio del Alto Tribunal, la creación de una comisión de investigación se realiza mediante el uso de potestades públicas, no de derechos fundamentales.

Aclarada esta primera parte de la sentencia, más relevante para el tema que nos ocupa es lo relativo a la investigación que el Parlamento de Cataluña pretendía hacer sobre la Jefatura del Estado y su relación con la inviolabilidad e irresponsabilidad del titular de dicha Jefatura.

En primer lugar, el Alto Tribunal insiste que, aunque sea de interés para la comunidad autónoma, ese interés solo puede articularse a través de competencias y así lo limita el propio reglamento del Parlamento catalán. Además, también aclara que la asamblea legislativa catalana no posee competencias sobre la materia que pretendía investigar puesto que “Las comunidades autónomas forman parte de lo que este Tribunal ha llamado ordenamiento integral del Estado (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 8, y 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), entendido como la «totalidad de la organización jurídico-política de la nación española» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), y no pueden, sin incurrir en inconstitucionalidad, sujetar a sus decisiones políticas, del modo que sea, las instituciones de todos. En el caso de autos, a la Corona, cuyo titular ostenta la jefatura del Estado.”

Pero, sin duda, lo más interesante llega en lo relativo al alcance de la inviolabilidad y la irresponsabilidad del titular de la Corona previstas en el artículo 56.3 de la Constitución Española.

Para sostener sus argumentos, el Tribunal Constitucional hace referencia a su propia jurisprudencia, ya establecida por la sentencia 98/2019. En esta sentencia, el Alto Tribunal destaca la dualidad que la Constitución Española confiere al rey de España, puesto que «[d]e una parte, la ‘inviolabilidad’... es la expresión de una declaración de naturaleza político-jurídica del constituyente, encaminada a subrayar la alta dignidad que corresponde al Monarca como Jefe del Estado, a lo que ha de añadirse un estatus particular y específico del titular de la Corona, que acompaña a su función constitucional, para garantizar y asegurar ambos aspectos característicos. Esta especial protección jurídica, relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, sitúa al rey al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva, que se halla unido a la posición que el Monarca desempeña en nuestro modelo constitucional, en el que ejerce la más alta magistratura del Estado».

«Por ello, la ‘inviolabilidad’ preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos; se hallan estos fundamentados en su propia posición constitucional, ajena a toda controversia, a la vista del carácter mayoritariamente debido que tienen. De otro lado, a la ‘inviolabilidad’ se une la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría. Ambos atributos que el art. 56.3 CE reconoce al rey se justifican en cuanto condición de funcionamiento eficaz y libre de la institución que ostenta.

Por otro lado, esta especial protección jurídica que implican la inviolabilidad y la irresponsabilidad de la persona del rey, le garantizan una defensa eficaz frente a cualquier tipo de injerencia de los otros poderes del Estado, por los actos que aquel realice en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El «refrendo» de los actos del rey, en la forma establecida en el art. 64 CE, por parte de las altas autoridades del Estado que se citan en el mismo, constituye un requisito de validez del acto y, al mismo tiempo, justificación del posible traslado de la responsabilidad, de tal manera que, «supone, de acuerdo con lo dispuesto en el

apartado segundo del mismo art. 64, la asunción de la responsabilidad de los actos del rey por las personas que los refrenden».

Por ello, acaba la sentencia 98/2019 asegurando que «[e]n el sistema de Monarquía parlamentaria de la Constitución de 1978, el rey no puede actuar autónomamente y carece, en principio, de facultades propias de decisión, por lo que no puede producir, por su sola voluntad, actos jurídicos vinculantes. Ello es consecuencia de que el Monarca no es titular del Ejecutivo, de modo que los actos de relevancia constitucional que lleven su declaración y firma requieren del concurso de otro órgano estatal y son de ejercicio reglado o debido, sin margen de discrecionalidad... En consecuencia, la inviolabilidad de la persona del rey y la ausencia de responsabilidad por sus actos, con traslado de esta a las autoridades del Estado que los refrenden, constituyen un sistema específico de protección jurídica frente a cualquier tipo de injerencia».

En definitiva, para el Alto Tribunal el jefe del Estado posee el privilegio de la inviolabilidad y la irresponsabilidad, que le mantienen al margen de las controversias políticas y lo protegen de ellas, no tienen que responder por sus actos ya que no puede actuar de forma autónoma, y sus actos deben ser siempre refrendados por una autoridad de las previstas en el artículo 64 de la Constitución Española para que tengan validez. Asimismo, considera estos privilegios como «de alcance general», por lo que no pueden ser relativizados, es decir, no pueden subordinarse a otros que, aunque plenamente democráticos, no tengan la protección que la Constitución garantiza a los mencionados privilegios.

Como vemos, la jurisprudencia del Alto Tribunal es escasa y, aunque aclara algunas dudas, no acaba de determinar el verdadero alcance de estas, que es la cuestión de más actualidad. Es evidente que el Jefe del Estado no es responsable de sus actos y posee un estatus de inviolabilidad que impide que se juzguen sus actos, pero la cuestión más relevante es si esta inviolabilidad e irresponsabilidad se limita al Rey como titular de la Corona o a la persona del rey, es decir, si los actos que el rey lleva a cabo actos fuera de sus funciones regias – funciones privadas o personales – quedan protegidos o no por estos privilegios.

Por lo que a mí respecta, considero que si lo que se pretende con estos privilegios es mantener al rey bajo una estricta protección que mantenga la dignidad de la institución y le aleje de las controversias políticas, debemos entender que esta inviolabilidad e irresponsabilidad se extiende al aspecto más privado del rey, es decir, su persona y su vida privada. No es menos cierto, sin embargo, y como estamos viendo actualmente, que es prácticamente imposible separar al rey de la persona, y que sus actos privados tienen una influencia incontestable en la institución. Creo firmemente que tanto la doctrina como la jurisprudencia acabarán por interpretar que estos privilegios constitucionales lo son únicamente del Rey cuando actúa como tal, y los actos de la persona quedarán fuera de esos privilegios, pudiendo ser investigados y juzgados cuando vayan en contra de nuestro ordenamiento jurídico. Esto es así porque en el siglo XXI la ejemplaridad de la Corona y sus miembros no es suficiente, se exige un nivel de rectitud que es prácticamente imposible de mantener todo el tiempo, por lo que la sociedad exigirá cada vez más que cuando esa ejemplaridad no se alcance, puedan controlarse los actos que se alejen de ella, con el objetivo de mantener a una institución que, en esencia, es antidemocrática, dentro de los estándares democráticos.

6. Conclusiones.

Hablando en términos generales, y bajo mi punto de vista, la institución de la Corona y su titular, están perfectamente regulados en la Constitución. El constituyente dedicó gran parte de su trabajo en el Título II a ensalzar la institución monárquica, pero, al mismo tiempo, asegurándose de que no había dudas de que era una institución simbólica sin poder alguno, por ello:

- El Rey es la cabeza del Estado, pero no forma parte de ninguno de los poderes del Estado, y su relación con ellos se limita a finalizar sus actos mediante los actos debidos que constitucionalmente tiene la obligación de llevar a cabo.
- La propia figura del Rey está cargada de simbolismo y representatividad, con una *auctoritas* que le permite influir en los órganos (aunque de forma limitada) pero sin llegar a tomar ninguna decisión trascendental, puesto que no tiene *potestas*, es decir, poder.

- Todas y cada una de las funciones son actos debidos, con un margen de discrecionalidad nulo, con la excepción, a mi juicio, del proceso de investidura, ya que están perfectamente tasadas y reguladas en la Constitución y en las leyes. Por ello, deben ser llevadas a cabo de forma obligatoria; no cabe pues, la negativa por parte del monarca.
- Ciertas funciones, están redactadas de forma anacrónica y existen por razones históricas. Ejemplo de ello es continuar llamando al indulto «derecho de gracia» cuando no es ningún tipo de derecho o la existencia de la sanción, que es una institución vacía de contenido que podría ser perfectamente suprimida.
- El Rey es irresponsable, y por ello todos sus actos deben ser refrendados, incluso aquellos que por ausencia de mención o excepción constitucional no prevean el refrendo.
- Considero que el modelo monárquico es un modelo positivo para nuestro país y, aunque cargado de simbolismo, sigue siendo una pieza clave en nuestro ordenamiento constitucional, que posiblemente debe ser mejor regulado para asegurar que, una institución que en esencia no es democrática por su carácter hereditario, actúe siempre de acuerdo con los principios democráticos y a sus deberes constitucionales.

7. Bibliografía.

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Lucas Verdú, Pablo. La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. Universidad Complutense de Madrid. En concreto, el estudio de Antonio Torres del Moral, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”.
- Aragón Reyes, Manuel. Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española. Cuadernos Civitas, 1990.
- Solozábal Echevarría, Juan José. Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria. Revista de Estudios Políticos. Núm. 55. 1987.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique. El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona, Madrid, 2003.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Alzaga Villaamil, Óscar, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio, Reviriego Picón, Fernando, Salvador Martínez, María y Alguacil González-Aurioles, Jorge. “DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL. Según la Constitución de 1978. Vol. II. Derechos fundamentales y Órganos del Estado”. Sexta edición. Editorial Universitaria Ramón Areces, UNED.
- Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.
- Diccionario panhispánico de dudas de la RAE.
- Gimbernat, Enrique. “La imposible amnistía”. Tribuna en el diario El Mundo. 2019.
- Merino Merchán, José Fernando. Sinopsis del artículo 62 de la Constitución Española. 2003.
- Martínez Atienza, Gorgonio. Constitución Española sistematizada. 2018.