

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Lección 3. La monarquía constitucional. El Jefe del Estado.

SUMARIO: 1. La monarquía parlamentaria en el Estado social y democrático de Derecho. 2. El órgano constitucional Jefe del Estado. 3. Inviolabilidad, irresponsabilidad y refrendo.

1. LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

4.1. SIGNIFICACIÓN Y FORMAS DE LA JEFATURA DEL ESTADO SEGÚN LAS FÓRMULAS CONSTITUCIONALES ACTUALES

En todo Estado hay un órgano constitucional que se sitúa fuera y por encima de los demás poderes y órganos constituidos, que expresa y refleja formalmente la unidad del Estado, muy especialmente en las relaciones internacionales, y que al propio tiempo coordina y pone en movimiento a los demás poderes y órganos facilitando el normal desarrollo de su actividad. Se trata de la Jefatura del Estado cuya versión más actualizada, resultante de una larga evolución histórica en las monarquías que han permanecido en Europa por haberse democratizado, ha tratado de reflejar.

Por lo que respecta a los tipos o clases de Jefatura del Estado, para comprenderlos y distinguirlos hemos de referirnos separadamente a los países republicanos y a los monárquicos.

En éstos, la Jefatura del Estado recibe frecuentemente, de manera impersonal (acentuando así su institucionalización) la denominación de Corona. Las monarquías, hoy, son parlamentarias, lo que explica la pervivencia de la institución en regímenes democráticos, justamente por lo que se refiere a Europa, los más avanzados (es el caso de Inglaterra, España, Bélgica, Holanda o los países nórdicos).

2. EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL JEFE DEL ESTADO.

1.1 EL JEFE DEL ESTADO COMO ÓRGANO DE GOBIERNO CONSTITUCIONAL

Cuando hablamos de órganos de gobierno podemos hacerlo en diversas acepciones (los órganos que, en general, ejercen el poder público, p. ej.) pero en este tema nos referiremos tan solo a los que tradicionalmente constituyen el llamado poder ejecutivo: El Jefe del estado y, posteriormente, analizaremos el Gobierno. Más aún, para ser precisos, sólo cabe hablar de Gobierno para referirnos a uno sólo de los órganos que constituyen el ejecutivo, de la otra «cabeza» del poder Ejecutivo: de la Jefatura del Estado.

El Poder ejecutivo reside, en el momento histórico en que Montesquieu formula su teoría, en el Monarca. Pero es sabido que la evolución del poder monárquico desde el absolutismo al liberalismo democrático pasa por distintas fases, constituyendo una muy importante la constitucionalización de los poderes llevada a cabo por el primer Estado liberal.

Cabe decir por ello que el concepto y contenido del mismo halló acertado reflejo, como advertía el Prof. Sevilla Andrés, en el art. 170 de la Constitución de Cádiz en el que se lee:

«la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del poder público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes».

La explicación histórica es obvia: personalizado el poder ejecutivo en la figura del monarca, éste se fue desprendiendo progresivamente de las facultades que los Parlamentos le fueron arrancando; pero conservará siempre sus prerrogativas, inherentes a la Corona, que acabarán caracterizando al poder ejecutivo en la forma en que hemos visto lo definía la Constitución de Cádiz.

Por ello, lo que debe tenerse muy claro es que la transformación de las monarquías en Repúblicas no ha hecho perder al ejecutivo sus prerrogativas, sólo que serán ejercitadas por el Presidente de la república, ya sea en forma directa por sí mismo, ya a través de su gobierno cuando la forma de gobierno ha derivado hacia el régimen parlamentario. También hoy, se siguen atribuyendo al ejecutivo una serie de facultades que cabe agrupar en torno a la función política de gobierno y a la función administrativa (que el Gobierno desempeña a través de la Administración).

Ahora bien, el ejecutivo que cuenta con las mencionadas facultades con carácter propio, también dispone de facultades en relación con el poder judicial y, fundamentalmente, con el legislativo en virtud de la propia formulación de Montesquieu sobre la colaboración de poderes (lo que justificaría sus mútuas relaciones en el caso del régimen parlamentario) para evitar que su funcionamiento quede bloqueado; pero, por encima de esta razón funcional ha de subrayarse la coherencia de la atribución al ejecutivo de funciones concretas en relación con los otros poderes pues ello no es, tal como vimos en la lección anterior, sino fruto de una adecuada interpretación de la formulación de la teoría de la división de poderes y en particular de las propias prerrogativas que a cada uno de los poderes, en este caso al ejecutivo, le corresponden.

Pues bien, cualquiera que sea el órgano a través del cual el poder ejecutivo se ejerce, hoy es lo cierto que su propia naturaleza exige el mantenimiento de sus notas conformadoras que permiten justificar lo que sólo aparentemente parece intromisión en las funciones legislativas. Obsérvese que ya Esmein consideraba la necesidad de promulgar las leyes como *«una consecuencia lógica del principio de separación de poderes»*. La afirmación puede parecer contradictoria y, sin embargo, su explicación es convincente y respetuosa con la teoría de la división de poderes y con el deber que asiste a éstos de cumplir sus funciones: Para que la Ley que el Parlamento acaba de aprobar llegue a producir efectos, es necesario que el Jefe del Ejecutivo, a través del acto de promulgación, dé a las autoridades ejecutivas, desde su máxima posición jerárquica sobre ellas, la orden de ejecutarla. Dicho de otro modo, los órganos de la Administración no obedecen, así, al cuerpo legislativo sino a su máximo órgano jerárquico. Solozábal advertía recientemente de la importancia que para las democracias tiene esta institución sin que pueda confundirse el carácter democrático del Estado con la obsolescencia o innecesariedad de la misma por el hecho de hallamos en una Monarquía.

Precisamente al estudiar la sanción y promulgación de la Ley por el Rey, introduce la cuestión con estas palabras: no se puede estudiar la sanción, promulgación y mandato de publicación como momentos finales de un procedimiento legislativo sin reparar en el status jurídico constitucional del órgano que las emite o produce", pues no puede verificarse sin arrojar luz sobre la posición del Jefe de Estado en los ordenamientos constitucionales que, dicho sintéticamente varía no solo respecto de su condición de monarquías o repúblicas sino, antes bien, de su carácter o no . democrático o del juego del principio representativo, Pues ni siquiera las repúblicas parlamentarias han privado al Jefe del Estado de importantes atribuciones, no solo políticas -de representación sobre todo- sino jurídicas -de integración- que han de ser explicadas tanto desde un punto de vista histórico cuanto desde el punto de vista funcional, pues la intervención del Jefe del Estado expresa la unidad del Estado y garantiza el funcionamiento regular de sus órganos».

1.2 ESTATUTO ORGÁNICO Y FUNCIONAL

1.2.1 ACCESO Y SUCESIÓN

El acceso al trono se produce en virtud de **un derecho público subjetivo** expresamente reconocido en la Constitución a favor de un determinado miembro de la Familia real reinante; dicha determinación puede hacerse por medio de una fórmula breve y remisoría, como lo hacía el Estatuto albertino de 1848 remitiéndose a la Ley sálica, o bien mediante un sistema muy detallado en el que se establece el orden de sucesión como lo hace el **art. 57** de nuestra Constitución de 1978.

En efecto, el art. 57 CE reza así:

1. La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, Y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.
2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias Y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.
3. Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona que más convenga a los intereses de España.
4. Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeren matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.
5. Las abdicaciones Y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica. Al acceder al trono, suele exigirse el juramento o declaración de acatar la constitución en formula que varía pero que en general contiene referencias al propósito de servir ala Nación y respetas la Constitución.

Así, nuestra Constitución exige en su arto 61 que el Rey al acceder al Trono, preste ante las Cortes Generales **EL JURAMENTO** de «desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución Y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas». Así mismo, el pfo. 2 del mismo artículo establece que el Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes, al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.

1.2.2. CONDICIONES DE CAPACIDAD.

Además de las previsiones antes citadas se suelen exigir condiciones de capacidad jurídica en la medida en que pudieran concurrir condiciones físicas o morales que dificultaran el cumplimiento de su misión. Así, por ejemplo, suelen tenerse en cuenta los siguientes elementos:

a) **LA EDAD**. Cada Estado fija una edad como exigencia para poder ocupar el trono; históricamente ha sido inferior a la mayoría de edad civil para evitar el riesgo de Regencias prolongadas (de las que nuestro constitucionalismo decimonónico nos ofrece dos buenos ejemplos con ocasión de la sucesión de Fernando VII y de Alfonso XII) y también porque la exigencia del refrendo ministerial supone un importante complemento de capacidad. Nuestras Constituciones de 1837 y de 1845 la situaban en 14 años, la Constitución de 1876 en 16 años y la Constitución de 1978 la ha igualado a la mayoría de edad civil.

b) **LA NACIONALIDAD** es otra lógica exigencia para la ocupación de la Jefatura del Estado pero que, justamente puede hallar excepciones en el caso de las Monarquías puesto que la esencia de estas reside en el carácter hereditario según el orden de sucesión que podría llevar hasta el Trono a persona de distinta nacionalidad en virtud de su pertenencia a la familia reinante. Históricamente podemos hallar ejemplos entre nosotros con el advenimiento de los Borbones y con la pretendida instauración de la Monarquía electiva llevada a cabo en la persona de D. Amadeo de Saboya. Otras exigencias se suelen añadir según países y épocas~ Así, la de que el monarca profese una determinada religión; en Inglaterra no puede acceder al trono quien profese la religión católica o contraiga matrimonio con persona de esta creencia; hasta 1910 se exigía del monarca la prestación de un Juramento en el que expresamente había de repudiar _ la transubstanciaión.

c) Especial consideración del **SEXO** por la significación de la polémica en un régimen de libertades en el que prima el derecho a la igualdad: en general, las Constituciones monárquicas conceden preferencia a los varones sobre las hembras.

En algunos países rige aún la Ley Sálica en cuya virtud las mujeres quedan excluidas del trono; es el caso de Italia hasta 1947 o de Bélgica, aún en la actualidad. Por lo que respecta a España, es cuestión que con la muerte de Fernando VII provocó las diversas Guerras Carlistas; durante la vigencia de las Constituciones del 37, 45 y 76 si podían reinar mujeres y así lo hizo Isahel II con un largo reinado. La Ley de Sucesión franquista establecía un curioso sistema por el que las mujeres no podían reinar pero sí transmitir la Corona. En otros países no existe este inconveniente; es el caso de Inglaterra, Holanda o Dinamarca (tras la reforma constitucional de 1953).

La Constitución Española vigente no impide que reinen las mujeres, aunque sí establece la preferencia del varón sobre la mujer en su art. 57.1 (<<La sucesión en el trono seguirá el orden

regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos»), habiendo dado lugar al planteamiento, siquiera doctrinal, de una importante duda sobre la constitucionalidad del precepto que podría hallarse en contradicción con el artº 14 de la Constitución.

1.2.3 LA REGENCIA Y LA TUTELA DEL REY MENOR DE EDAD

Dos son las causas por las que se puede producir esta situación, **LA MUERTE Y LA ABDICACIÓN**,

Respecto de ésta, se plantean una serie de problemas jurídicos en torno a la exigencia de que la misma vaya acompañada por alguna manifestación de las Cortes, habida cuenta la necesaria intervención del cuerpo representativo en cuantas cuestiones graves afecten a la Jefatura del Estado.

Tanto es así que una de las razones por las que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 57.4 podría verse obligado a renunciar a la sucesión el llamado al Trono es justamente por desoír la negativa del rey con las cortes a contraer matrimonio con la persona propuesta.

En relación con este problema, hay que decir que suele originarse con la minoría de edad del Rey, porque éste se halle concebido y no nacido (caso de Alfonso XIII) o por la incapacidad física o mental del monarca. Es una institución que se caracteriza obviamente por la provisionalidad, puesto que desaparece con la desaparición de la causa que la motivó. La Regencia puede ser individual, de la que nuestro constitucionalismo histórico nos ofrece muestras sobradas, y colegiada. La Constitución vigente prevé una y otra en el artº 59.3.

El artículo 59 de la Constitución regula la institución del siguiente modo:

1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.
2. 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.
3. Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas.
4. Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad.
5. La Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey.

Otra institución derivada de la vacancia en el trono cuando el inmediato sucesor no ha alcanzado la mayoría de edad, es la tutela a que el mismo ha de someterse, a la que se refiere el artículo 60 en los siguientes términos:

1. Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.
2. El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política.

2. LAS FUNCIONES DEL JEFE DEL ESTADO.

En la discusión constituyente apenas se planteó ningún debate, en torno, al artículo 56.1, que enumera las funciones de la Corona. Seguramente se debió a que dicha discusión quedó transferida al artículo 1.3, que define la Monarquía como parlamentaria, y al artículo 56.3, que desliga al Rey de responsabilidad y sujeta sus actos a refrendo. Por eso el artículo 56.1 y todos los demás referentes al Rey deben ser interpretados a través del tamiz de esos dos preceptos, que les dan una significación muy definida.

El título II quedó como resultante del par de fuerzas parlamentarias. Mientras la izquierda prefería el modelo sueco o el japonés, con un Rey meramente simbólico, la derecha proponía el de otras monarquías europeas, más tradicionales en la largueza de las atribuciones regias. Se manejó el dictamen elaborado en 1949 por la Comisión belga para el estudio de los poderes regios, y que se conoce como Libro Blanco. La redacción final dejaba al Rey en una posición intermedia entre esos dos modelos, posición que obtuvo el consenso de los socialistas, los cuales pretendían, en palabras de Peces-Barba, «una Monarquía moderna y sin poderes propios», aunque sin mengua de su valor institucional.

A la luz de las anteriores precisiones, el artículo 56.1 sólo contiene, en su primera parte, una definición de la auctoritas y, en su segunda parte, la simple afirmación de que el Rey ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes; y por su parte, el artículo 62 comienza con la neutra expresión «Corresponde al Rey...». Debe entenderse que todo lo que en el artículo 62 excede de lo representativo y encierra algún poder ejecutivo real corresponde, como se desprende de un análisis sistemático de la Constitución, o al Gobierno o a las Cortes, y el Rey solamente «culmina la dignidad de los actos con su intervención».

1.1. LA FUNCIÓN SIMBÓLICA DEL REY

El Rey es el titular de un órgano del Estado al que la Constitución asigna unas funciones que debe desempeñar. «La primera de ellas es la de ejercer la Jefatura del Estado con un carácter de símbolo de su unidad y permanencia.» Ser símbolo del Estado equivale a encarnar la unidad del poder estatal, la unión entre sus órganos. Por eso el Rey promulga las leyes, convoca las Cortes, nombra al Presidente del Gobierno y a los miembros del Tribunal Constitucional, y la justicia se administra en su nombre. ¿Cuáles son las funciones concretas que corresponden a dicho carácter simbólico?

2.1. El Rey y las relaciones internacionales

Asume el Rey la más alta representación estatal en las relaciones internacionales. Frente a las monarquías decimonónicas, en las que el Rey, como titular del Poder Ejecutivo, dirigía las relaciones diplomáticas y comerciales, así como la seguridad exterior del Estado, la Constitución vigente, triangula acción exterior del Estado sobre los vértices del Rey, como órgano de suprema representación del Estado; del Gobierno, como órgano de dirección de la política interior y exterior, y de las Cortes, como órgano de control.

Así, pues, cuando el Rey acredita o recibe representantes diplomáticos, está formalizando decisiones ajenas, del Gobierno concretamente. La elección de los diplomáticos y la concesión del placet corresponden al Gobierno.

Como vemos, tampoco esta función regia le confiere al Monarca un poder de decisión en política exterior. Conforme a nuestra Constitución, la prestación del consentimiento del Estado corresponde a las Cortes, mientras que la función regia se reduce a la manifestación de dicho consentimiento.

Lo mismo hay que decir de la declaración de guerra y firma de la paz. La Constitución se cuida (art. 63.3) de condicionar la actuación del Rey a la previa autorización de las Cortes.

2.2. El Rey y las Fuerzas Armadas

Le corresponde también al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas. Aunque un sector de la doctrina ha querido ver en el término mando algo más que una función simbólica, la dirección de la política exterior y de la política de defensa es competencia del Gobierno, así como también la de la Administración militar. También en esta función están sujetos los actos regios a refrendo, por lo que el Rey ha de limitarse a formalizar los actos del refrendante: el Presidente del Gobierno o el Ministro de Defensa.

2.3. El Rey y la Justicia

La justicia se ejerce en nombre del Rey, el cual ejerce el derecho de gracia. Este derecho es una atribución clásica del Jefe del Estado. Todas las constituciones españolas lo recogieron.

La Constitución española también sujeta esta facultad a ciertas limitaciones, cuales son la reserva material de ley para su regulación general, ley que no puede ser objeto de iniciativa popular (art. 87.3); la prohibición de indultos generales y la de ejercerlo en favor de los miembros del Gobierno (art. 102). Por lo demás, se trata naturalmente de un acto regio refrendado (por el Presidente del Gobierno o el Ministro de Justicia) y, por consiguiente, de la exclusiva responsabilidad del refrendante, que es quien determina el contenido del acto.

Por tanto, a pesar de denominárselo derecho, no confiere al Rey una facultad discrecional al margen del juego institucional del refrendo y de la asunción de responsabilidad. La expresión «derecho de gracia» es tradicional y de estilo, pero no establece una relación con el Gobierno distinta de la de las otras funciones regias. El Rey no puede ejercerlo al margen del Gobierno ni enfrentado con él. La ley reguladora de su ejercicio, de 1988, se instala plenamente en esta perspectiva.

2.4. El Rey y las instituciones culturales

Le corresponden al Rey el Alto Patronazgo de las Reales Academias. Y ha sido, en efecto, el mundo de la ciencia y de la cultura uno de los frecuentados y cuidados con más predilección por la Corona en España, tanto por su titular como por los demás miembros de la familia regia.

2.5. Concesión de empleos, honores y distinciones

El Rey confiere los empleos civiles y militares, así como los honores y distinciones. Funciones ambas que, una vez más, ha de desempeñar «con arreglo a las leyes» (art. 62.f). Son funciones clásicas de los Jefes de Estado, cuyo contenido concreto está predeterminado por el órgano refrendante.

1.2. LA FUNCIÓN MODERADORA DEL REY

1. Concepto de poder moderador y su recepción en la Constitución española

El artículo 56.1, inspirado en la Constitución belga, configura la Corona como una magistratura constituida y dotada de unas atribuciones formuladas de manera umpliamente imprecisa, cuales son las de arbitraje y moderación, pero termina reconduciendo el estatuto funcional concreto a «las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

Según el Diccionario de la Real Academia, moderar es templar, ajustar, arreglar una cosa evitando el exceso. Referido el término a las funciones del Rey, ese poder moderador y armónico puede describirse con el clásico aforismo «el Rey reina, pero no gobierna». Jurídicamente se configura como aquella facultad regia de parti cipar en la formación o en la actividad de otro órgano de poder para atemperar sus decisiones. Tales eran, por ejemplo, las facultades de sanción y veto de las leyes, la disolución de las Cámaras, el nombramiento y el cese de los ministros, etcétera.

Nada de esto hay en nuestra Constitución, puesto que, aunque podemos leer en ella que el Rey modera el funcionamiento regular de las instituciones, que sanciona y promulga las leyes, que convoca y disuelve las Cortes Generales, que expide los decretos acordados en Consejo de Ministros, que es informado de los asuntos de Estado y puede presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros y que nombra a los presidentes de las Comunidades Autónomas, todos estos actos son, conforme a nuestro texto fundamental, actos debidos. De manera que, en su realidad honda, esta función moderadora no se diferencia gran cosa de la función simbólica.

Por otra parte, no tiene el Rey otras atribuciones propias del clásico poder moderador, como la función de orientación política, ni facultades extraordinarias al modo del artículo 16 de la Constitución francesa, ni existe tampoco la doble confianza (regia y parlamentaria) como sostén del Gobierno. Hay, pues, que concluir que el empleo de esa expresión («modera el funcionamiento regular de las instituciones») tiene mucho menor alcance que el poder moderador de las monarquías limitadas decimonónicas.

2. La sanción de las leyes

La sanción de la ley era en el Derecho histórico el acto regio de perfección de la misma en el que el Rey manifestaba su acuerdo con el contenido del texto y su voluntad que integrara el Ordenamiento. La promulgación era y es la Expedición de un decreto por el que se ordena la publicación y el cumplimiento de la ley. Y la publicación se cumple con su inserción en el Boletín Oficial del Estado.

La sanción y la promulgación de las leyes, aunque hoy se realicen juntas son dos actos diferentes. La sanción es de naturaleza legislativa culmmala ley, bien que contenido de ésta venga fijado por las Cortes y la sanción haya perdido su significado anterior de la conformidad regia con dicho contenido.

La Promulgación es de naturaleza ejecutiva, consistente, como hemos dicho, en la orden de su publicación y cumplimiento; pero, con ella, el Rey no confiere fuerza vinculante a la ley que la tiene por sí misma.

El artículo 91 de la Constitución establece imperativamente que el Rey «sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales». De ahí que la sanción se haga al tiempo que la promulgación; promulgación que es también un acto debido conforme al citado artículo 91 («...y las promulgará y ordenará su inmediata publicación »).

Las leyes autonómicas son sancionadas, en nombre del Rey, por los presidentes de las respectivas Comunidades, solución que, aunque susceptible de algún reparo dogmático jurídico, se ha revelado como pragmática y pacífica.

3. La información al Rey de los asuntos de Estado.

Su presidencia, a estos efectos del Consejo de Ministros, es con el fin de ser informado de los asuntos de Estado, más que una facultad regia (sería unaextraña facultad pasiva), es una obligación de los poderes públicos y muy con cretamente del Gobierno. De ahí los frecuentes contactos que el Rey mantiene con los responsables de la vida política, especialmente con el Presidente del Gobierno: y de ahí también ese segundo inciso del artículo 62.i., conforme al cual el Rey, a estos efectos de información de los asuntos de Estado, puede presidir el Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.

3. LA FUNCIÓN ARBITRAL DEL REY

El arbitraje es difícilmente deslindable de la función moderadora y, en el caso de la Constitución española, también de la función simbólica, debido al carácter par lamentario de la Monarquía.

Arbitrar es proceder uno libremente usando de su facultad y arbitrio, dice el Diccionario; dar o proponer arbitrios, juzgar como arbitro. El arbitro aprecia y pon dera las circunstancias que la ley no precisa.

Adelantémonos a significar que esta remisión a las leyes del artículo 56.1 ni equivale a una desconstitucionalización de la materia, ni a una habilitación omni moda al legislador ordinario para que termine de perfilar la institución regia. La Corona española, la Monarquía española, es como la instaure la Constitución: una monarquía parlamentaria; y no es inútil advertir que será inconstitucional toda atribución legislativa al Rey de una competencia que, amparándose en la literalidad del texto fundamental, contradiga la índole parlamentaria de la Monarquía.

No tiene, por tanto, el Rey, en nuestro sistema constitucional, ni poderes inherentes, ni poderes implícitos, ni poderes de prerrogativa, ni poderes de reserva, ni reserva de poder, ni poderes bloqueantes, «durmientes» o paralizantes, como quieren algunos. Los poderes del Rey, o mejor, sus competencias, son tasadas, aunque la autoridad e influencia de la institución (autoridad moral, dicen algunos de manera harto imprecisa) pueda ser muy útil a la hora de resolver situaciones políticas delicadas.

¿Cuáles serían las competencias concretas de esta función arbitral en el juego institucional español? Parece que la única ocasión en la que propiamente el Rey media entre el Ejecutivo y el Legislativo es la de su propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. Y hay bastante acuerdo en que el Rey tiene entonces un cierto protagonismo (consultar con los representantes de las fuerzas parlamentarias) y algún margen de discrecionalidad, principalmente cuando el resultado electoral no ha sido claramente favorable a una de esas fuerzas políticas.

La realidad es que el protagonismo no pase de la sugerencia y del intercambio de impresiones y que esta discrecionalidad no llegue en ningún momento a desatender el juego parlamentario de las fuerzas políticas. De manera que el Rey no puede proponer un candidato distinto del que esas fuerzas estén dispuestas a investir y así se lo hayan hecho saber. Y esto tanto si la mayoría parlamentaria es homogénea como si se ha llegado a ella con coaliciones. Aunque, eso sí, puede sugerir unas coaliciones y desaconsejar otras, siempre en un diálogo absolutamente reservado que cubra a la Corona del desgaste ante la opinión pública si los resultados no son los previstos.

3. INVOLABILIDAD, IRRESPONSABILIDAD Y REFRENDO.

3.1 INVOLABILIDAD E IRRESPONSABILIDAD

Como antes decía, es la carga de la responsabilidad la verdadera regla áurea de interpretación de los preceptos constitucionales relativos a la Monarquía parlamentaria española. El Rey es irresponsable conforme al artículo 56.3, que añade el requisito del referendo para la validez de sus actos.

Es comprensible que a una sensibilidad jurídica de nuestros días le cueste mucho admitir que nadie sea irresponsable, y por eso se busca distinguir entre una responsabilidad personal y otra del oficio (que, sin embargo, lleva a las mismas consecuencias). La situación es injusta por desigual y discriminatoria, sí, pero es porque la monarquía es una forma política desigual y discriminatoria. Andando el tiempo, la monarquía ha ido adaptándose a la democracia, pero conserva algo que está en su propia esencia: el privilegio, la excepción, que toman cuerpo en el carácter hereditario y en la irresponsabilidad. La monarquía no puede desprenderse de ello sin dejar de ser monarquía.

Que una monarquía hereditaria, que excluye de un cargo público al resto de los ciudadanos, es desigual y discriminatoria, no necesita mayores explicaciones. Que, por añadidura, la Monarquía española lo es un poco más todavía al preferir el varón a la mujer en el orden de sucesión, se argumenta por sí solo. Pero que, a pesar de todo, las monarquías se mantengan—e incluso se instauren, como es nuestro caso— a finales del siglo xx, es algo que nos debe hacer reflexionar acerca de que en Derecho y en política no todo se mide en términos de justicia, ni de quintaesencia democrática, ni de igualdad, sino también de funcionalidad, de eficacia de seguridad, de estabilidad, de progreso, de calidad de vida, de arraigo de las instituciones de sentimiento nacional, de tradición, de pragmatismo, etc. Es decir, en los muy plurales y complejos términos de todo un modo de vivir y de gobernarse de un país el cual, funciona bien con sus instituciones, no tiene por qué estar poniéndolas en entredicho ni juzgándolas diariamente.

En definitiva, hablar de inhabilitación del Rey por las Cortes con motivo de violaciones constitucionales es situarse en las antípodas de la Monarquía parlamentaria establecida por la Constitución. En esta forma política, los actos del Rey (los actos políticos, se entiende) no son propios, sino ajenos (del Gobierno o de las Cortes) y por eso van refrendados.

Un acto con firma regia que viola de la Constitución, o va refrendado o no. Si lo primero, es responsable el refrendante. Si lo segundo, el acto es inválido. No se da otra alternativa jurídica. Y si, aun siendo nulo, el Monarca hace prevalecer dicho acto, estamos ante un quebrantamiento constitucional insubsanable ante un verdadero cambio revolucionario de forma política, que ya no será una monarquía parlamentaria. Así, pues, por hipótesis, mal podrían las Cortes inhabilitar al

Rey de tener poder para esto, lo habrían tenido para evitar tales violaciones.

3.2 EL REFRENDO DE LOS ACTOS REGIOS

El refrendo es una de las máximas sutilezas del Derecho constitucional contemporáneo y es fundamentalmente una limitación material del poder regio porque quien refrenda asume íntegramente la responsabilidad.

Esta institución, propia del sistema de gobierno parlamentario, sea monárquico o republicano, pretende mantener intangible la primera magistratura estatal por razones de pura conveniencia y pragmatismo.

Como, según el conocido aforismo, «el Rey no puede obrar mal» (o lo que es igual: el Rey no es responsable), no puede, por tanto, actuar solo sino siempre con el concurso de otro órgano. Los actos del Rey son actos complejos, en los que es necesaria la concurrencia y coordinación de dos voluntades, la del Rey y la del refrendante, el cual, según la Constitución, será normalmente el Presidente del Gobierno; en su caso, el Ministro competente; y, en los supuestos estrictamente mencionados en el propio texto fundamental, el Presidente del Congreso de los Diputados.

Ahora bien, el refrendo es condición necesaria para la validez del acto regio. Su carencia hace de éste no un acto meramente anulable sino nulo de pleno Derecho.

Actos regios no necesitados de refrendo

El artículo 56.3 de nuestra Constitución dice que los actos del Rey estarán siempre refrendados, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2. Tenemos, pues, actos refrendados, los más, y actos no necesitados de refrendo, pero cuyo refrendo tampoco está vedado constitucionalmente, aspecto éste que no ha destacado suficientemente la doctrina.

Los actos no necesitados de refrendo hacen relación a lo que ha dado en llamarse vida privada del Rey: la distribución de la Dotación de la Corona y el nombramiento de los miembros civiles y militares de su Casa. En estos dos supuestos la Constitución explícita que el Rey actúa libremente.

Así, pues, frente a la opinión casi unánime de la doctrina, he venido defendiendo desde el inicio de nuestro actual régimen constitucional que era prudente introducir la práctica constitucional del refrendo de tales nombramientos por el Presidente del Gobierno, cuya confianza deberían tener dichas personas precisamente por su proximidad al Rey y por la dificultad de que éste esté permanentemente escindido entre sus dimensiones pública y privada. Sobre todo, es conveniente el refrendo del nombramiento del Jefe de la Casa del Rey, cargo que debería tener el rango y la consideración de ministro.