

Sobre el estatuto jurídico de la Corona en la Constitución española de 1978

INTRODUCCION

Con la muerte del general Francisco Franco, el día 20 de noviembre de 1975, acabaron los casi cuarenta años del régimen autoritario implantado en España como consecuencia de la guerra civil que asoló a este país durante el período 36 al 39 y que subvirtiendo la legalidad vigente, terminó con el régimen político consagrado en la Constitución republicana de 1931*.

La peculiaridad de la transición política, experimentada en España hasta la aprobación de la Constitución de 1978, ha sido claramente distinta de cualquier inquietud revolucionaria característica de un proceso constituyente genuino. Los poderes establecidos actuaron dentro de unos cauces jurídicos previstos para realizar una verdadera revolución política. De esta forma se excluyó la violencia en las personas y en las cosas, siendo este un factor que hay que tener en cuenta como daño que se pudo evitar porque el cambio político se desarrolló a través de cauces jurídicos.

En gran medida, este curioso proceso ha sido permitido gracias al buen hacer de la Monarquía. Esta institución se instauró con regateos y condicionantes que trataban de limitar su fuerza expansiva, pero al final los

españoles la han aceptado como un hecho casi natural, siendo prácticamente unánime la opinión de que el tránsito de un poder personal a un Gobierno responsable es debido, en parte, gracias a la institución monárquica.

Ahora bien, en el momento de afrontar un análisis jurídico de la citada institución, es obligado en sede dogmática poner de manifiesto que la legitimidad democrática de la actual Monarquía española se obtuvo por votación en las Cortes Constituyentes y fue ratificada por el referéndum popular de la Constitución (6 de diciembre de 1978). Entre nuestra doctrina hay autores que tratan de justificar su legitimidad en el carisma de la Monarquía o incluso en el ejercicio eficaz del cargo. Ni estas, ni otras legitimaciones dinásticas o franquistas poseen rigor suficiente, ya que razones históricas o de ética política dan al traste con cualquier argumento aducido².

La doctrina ha debatido acerca de si la española es una monarquía nueva o si se trata de una monarquía preconstitucional. No faltan quienes como M. Herrero y R. De Miñón³ mantienen que ni en 1876 ni en 1978 se crearon monarquías nuevas sino que las Constituciones aprobadas en esos años configuraban la institución partiendo de algo que ya existía, la Monarquía histórica, constituí-

da fundamentalmente por hechos. Frente a esta opinión puede argumentarse que en el período de transición política (1975-1978) se partía de unos hechos y de un deseo generalizado de consagrarlos como derechos, pero que tal carácter legítimo no fue adquirido hasta que la Monarquía no fue debatida, regulada y votada en Cortes, siendo posteriormente refrendada popularmente.

De ahí que, instaurada de nuevo (que no restaurada) la Monarquía, como forma política del Estado español, las Cortes, en pleno uso del poder constituyente que el pueblo les había otorgado, declaran «a S. M. Don Juan Carlos I de Borbón heredero legítimo de la dinastía histórica», siendo el artículo 57.1 fiel reflejo, en su redacción, del carácter bifronte de dicha institución en la que convergen la situación fáctica heredada y la legitimidad nueva creada a partir del texto constitucional de 1978».

PARLAMENTARIZACIÓN DE LA JERARQUÍA

En el artículo 1.3 de la Constitución española se define al Estado español como una monarquía parlamentaria. Dice así este precepto: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Esta declaración tiene una gran importancia por su trascendencia dentro de la dogmática constitucional.

La consideración de la monarquía parlamentaria como una forma de Estado supone una verdadera novedad, ya que no existe en el Derecho Constitucional comparado ni en la tradición constitucional española una definición igual⁵. No es la fórmula adoptada el punto principal por destacar, sino que lo es la problemática que se encierra dentro de la misma, debido no sólo a la instauración monárquica sino también a la materialización de la fórmula adoptada en una serie de competencias atribuidas por la Constitución al

Monarca y que, en la doctrina más tradicional, se conoce como el contenido que corresponde a la monarquía parlamentaria como forma política de gobierno.

Si en un análisis sistemático ponemos en relación la precitada norma con el artículo 1.2 y con el Título II de la Constitución española hemos de concluir que dicho precepto (el artículo 1.3) está mal redactado o al menos que adolece de cierta ambigüedad.

En el artículo 1.2 de la Constitución española se proclama que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Por otro lado el Título II (artículos 56 a 65, ambos inclusive), se denomina «De la Corona» y se dedica a regular el órgano que encarna la Jefatura del Estado. Así las cosas, pese al sentido literal del artículo 1.3 de la Constitución, en la actualidad, en un régimen político que se asienta en el principio democrático (soberanía popular), la Monarquía es una forma de Gobierno; sólo sería forma de Estado cuando, como sucedía en los Estados absolutos, la soberanía le correspondiera al Monarca⁷.

De ahí que, como bien señala M. Aragón⁸, del artículo 1.3 de nuestra Constitución se desprenden dos enunciados perfectamente discernibles. Uno de carácter político por el cual la forma de Gobierno o de Jefatura del Estado es la Monarquía y otro de carácter jurídico que permite señalar que se trata de una Monarquía dentro de un sistema político parlamentario.

Por ello conviene resaltar que la opción por la Monarquía parlamentaria no fue una mera cuestión nominal sino una decisión constitucional reflexionada y con gran alcance, que queda reflejada en el Título II de la Norma Suprema y en el resto de los preceptos concordantes. Como consecuencia de la parlamentarización de la Monarquía se desprenden los siguientes rasgos constitucionales:

J. El Monarca no puede disolver las Cortes, cuya duración es igual que la del Gobierno gracias a la institución de la Diputación permanente en ambas Cámaras.

2. Las Cortes son el motor principal del proceso político, comenzando por la necesaria investidura parlamentaria del candidato propuesto por el Rey para la Presidencia del Gobierno y la dependencia del gobierno únicamente de la confianza parlamentaria y no de la regia.

3. El Monarca carece de poderes implícitos o de reserva; es más, antes que de potestades propiamente dichas, tiene unas funciones que cumplir y para ello se le atribuyen unas competencias.

4. Las Cortes están facultadas para intervenir en la misma institución monárquica. Buenos ejemplos de ello son el juramento del Rey y del Príncipe heredero ante las Cortes (artículo 61 de la Constitución española), el reconocimiento parlamentario de la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su cargo (artículo 59 de la Constitución española), la provisión parlamentaria de la Regencia cuando no exista para ejercerla ninguna de las personas previstas en el artículo 59 y la eventual provisión parlamentaria de la persona del titular del Rey conforme al artículo 60.

En este tipo de monarquía, como podemos observar, el Rey no detenta ninguno de los tres poderes clásicos, convirtiéndose en la Magistratura simbólica e integradora que es la Jefatura del Estado. Se pretendió, siguiendo el ejemplo del modelo británico de Monarquía, que el Rey no conservara poderes de decisión política efectiva, debido a que el centro de toma de decisiones ha pasado al Parlamento —más concretamente al Congreso de los Diputados— y, a través de éste, al Gobierno. Esta intención claramente se desprende del conjunto de debates en

sede constituyente donde aparece un acuerdo común (*Diario de Sesiones del Congreso* N° 59, de 5 de mayo de 1978, pp. 2027-2028) acerca de que la fórmula monárquica parlamentaria debería asegurar el máximo respeto a la «soberanía nacional» y la preeminencia política de las Cortes como órgano representativo del pueblo.

LA CORONA EN LA CONSTITUCIÓN

El Título II de la Constitución española de 1978 se encabeza con el siguiente enunciado: «De la Corona». Esta es una definición clásica que engloba el conjunto de prerrogativas y funciones que corresponden a la Monarquía. En dicho sentido tradicional y abstracto se emplea en los artículos 56, 57 y 59. En el artículo 56 se comienza señalando que «el Rey es el Jefe del Estado». Esta expresión, que no se vuelve a utilizar ni en este Título ni en ningún otro precepto de la Constitución, se popularizó con un propósito de ambigüedad para designar, al mismo tiempo, a la Monarquía y a la situación constitucional de Franco como Jefe del Estado en las Leyes Fundamentales de 1947 y de 1967, queriendo destacar su superioridad o desvinculación de cualquier otro órgano o función, incluso del poder ejecutivo al que la Corona estaba vinculada tradicionalmente⁹.

Ahora bien, en la Monarquía inglesa la Corona ha venido a ser un conjunto de prerrogativas y funciones ejercidas por varios órganos entre los que el Rey es el más relevante, agrupando entre las suyas funciones de los tres clásicos poderes y haciendo de ella el símbolo de la unidad de los órganos del Estado. En cambio, en la Constitución española, siguiendo el ejemplo de las monarquías constitucionales europeas, la Corona es considerada como un órgano estatal diferenciado al que se atribuyen unas funciones distintas de las del Gobierno, Parla-

mento y Tribunales, desapareciendo de este modo la omnifuncionalidad de la Corona y su integración por varios órganos. En el derecho español vigente *la Corona es el órgano constitucional que encarna la Jefatura del Estado y cuyo titular es el Rey, al que le corresponden sólo las funciones que expresamente le atribuyen la Constitución y las leyes, sin que quepa que se le presuman competencias sobre funciones que no han sido atribuidas a otros órganos*". Por eso no es incorrecto, aunque sí novedoso, que el Título II de la Constitución lleve por rótulo «De la Corona» y no «Del Rey» o «Del Rey y sus ministros» como hacían textos constitucionales precedentes.

En el sistema creado por la Constitución española vigente, el Rey, es, ante todo, «Jefe del Estado». Esto quiere decir que es el titular de un órgano estatal que recibe de la Constitución, en forma inmediata, y de la soberanía nacional, que reside en el pueblo español, como instancia legitimadora última, unas funciones delimitadas por el derecho vigente. Conviene resaltar que todos los órganos del Estado, entre los que se sitúa la Corona, se hallan en el mismo plano de igualdad jurídica, en tanto reciben y desempeñan competencias específicas de la Constitución. Sólo en el nivel simbólico y de dignidad formal, el Jefe del Estado (el Rey) ocupa una posición preeminente, aunque, colocado estructuralmente en el vértice institucional, debe actuar asistido de otro órgano constitucional¹⁰. No en vano, la función constitucional de la Corona se define básicamente por su cometido de ser la forma de la Jefatura del Estado, cuyas relaciones interorgánicas se rigen por el prototipo del sistema parlamentario¹². Así las cosas, es obligado el análisis conceptual de la Jefatura del Estado en el sistema constitucional español.

LA FORMA DE LA JEFATURA DEL ESTADO

El artículo 56¹ de la Constitución española dice textualmente: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume 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».

En el contenido de este precepto se aprecian dos elementos diferentes: una definición de la magistratura regia y la atribución a la misma de unas competencias, como son, el moderar, arbitrar y representar internacionalmente al Estado. Ambos elementos son diferentes y no pueden, ni deben, ser confundidos ya que la diferencia entre definición y atribución de competencias se deduce del mismo texto; una cosa es lo que del Rey se predica y otra lo que al Rey se le encomienda. El planteamiento no es nuevo y la doctrina aprecia la influencia del artículo 5º de la Constitución francesa de 1958¹³.

En consecuencia, los elementos para tener en cuenta a la hora de una construcción dogmática en sede constitucional de la figura del Rey son: la Jefatura del Estado, su condición de símbolo y moderador y una expresa atribución de competencias.

Para la comprensión actual del significado del Rey en cuanto Jefe del Estado es necesario enlazar con el terna clásico de las «formas de gobierno» en las cuales se alude principalmente al modo en que se halla organizada la Jefatura del Estado. Estas formas en la actualidad son dos: Monarquía y República. Pretender encontrar con claridad analogías y diferencias entre ambas encierra serias dificultades por la gran variedad de tipos que hay, tanto históricos como actuales.

Conviene resaltar que si bien en su origen la Monarquía se identificó con una forma de ejercer el poder de corte autoritario y la República con una forma democrática del ejercicio del mismo, la realidad actual nos muestra claramente la existencia de monarquías democráticas y de repúblicas que carecen de este carácter. Entre las analogías correspondientes a ambas formas es necesario aludir a que, tanto en las Repúblicas (Presidente) como en las Monarquías (Rey), una sola persona es el titular de la Jefatura del Estado. Además, una y otra institución simbolizan la unidad del Estado y son su más alta representación.

El Rey, en la actualidad, representa, además, la continuidad y la permanencia del Estado por ser un cargo vitalicio y hereditario, lo cual no puede ser predicado del Presidente de la República. Tanto el Rey como el Presidente pretenden ser elementos neutrales y de alto prestigio moral ajenos a los conflictos y controversias que se dan en el marco de la política activa. De ahí que en ambos casos la Jefatura del Estado se configure como una autoridad que se encuentra por encima de los poderes u órganos constitucionales del Estado y que está encargada de moderar y armonizar su funcionamiento.

Esto se afirma en el caso de monarquías o repúblicas de régimen parlamentario e, incluso, en este ámbito, la función neutral es más factible en un Rey, cuyo cargo es vitalicio y hereditario, que en un presidente temporal, electivo y renovable.

Por lo que respecta a las diferencias entre ambas instituciones es preciso reseñar la distinta forma de su designación: mientras que el Presidente de la República es elegido, en la Monarquía, la titularidad de la Corona se atribuye, por derecho sucesorio y según un orden predeterminado, a una persona perteneciente a una determinada dinas-

tía real, implicando una transmisión hereditaria. Además, el cargo es vitalicio, quedando garantizada la continuidad de la función de forma inmediata y automática. En cambio el cargo de Presidente es temporal y renovable cada cierto período de tiempo. Conviene aludir también a la irresponsabilidad jurídica y política del Rey frente a la plena responsabilidad del Presidente, si bien, al ser persona aforada existen procedimientos especiales para exigir dicha responsabilidad. También, en este elenco de diferencias, hay que aludir a la existencia de honores mayestáticos, con ceremonial propio, derivado del origen divino de otros tiempos, de los que goza el Rey. Los Presidentes disfrutan de honores y de un tratamiento protocolario propio, pero que no alcanza la significación que tiene el Rey en las monarquías.

Descendiendo del plano de los principios al de la realidad constitucional española actual, apreciamos que el constituyente de 1978, cuando configuró al Rey como Jefe del Estado, pretendía expresar su superioridad o preeminencia formal a la vez que acentuaba su desvinculación de cualquier otro órgano, poder o función. En especial, de la función o poder ejecutivos a los que en nuestro derecho histórico se hallaba unida la Corona¹⁴. Desde esta perspectiva el sistema de relaciones entre la Jefatura del Estado y el Gobierno responde a lo que se ha denominado «sistema parlamentario racionalizado», que trata de evitar el desajuste tradicional entre la norma escrita y la realidad constitucional, con la consiguiente indefinición de las posiciones correspondientes a la Jefatura del Estado y al Gobierno, como sucede en el parlamentarismo británico¹⁵.

La caracterización de la figura del Rey como Jefe del Estado, con la consiguiente desvinculación de la función ejecutiva y su inclusión en el sistema de un parlamentarismo clásico matizado, deriva por tanto de la propia definición de la Monarquía parla-

mentaría como forma política del Estado español (artículo 1.3 de la Constitución española) y acentúa su funcionalidad simbólica. En opinión de L. Sánchez Agesta el significado de la Corona en el sistema político español coincide con la interpretación común de la Monarquía constitucional y parlamentaria que tiende a identificar la Corona como un símbolo de la unidad de los órganos del Estado y en el sistema inglés, incluso como un símbolo del mismo Estado. De este modo las competencias que ejerce el Gobierno y los actos de los órganos legislativos se agrupan simbólicamente como facultades de la Corona, e incluso la administración de justicia se refiere al Rey como su representante. Un análisis del significado y funciones de la Corona ha de partir necesariamente de la distinción entre su función simbólica o representativa y lo que se atribuye a la Corona como facultades efectivas (aunque éstas también derivan de su primordial valor simbólico).

La Corona es ante todo un símbolo, de donde se deriva su específica potencialidad integradora y el hecho de que toda facultad que supere las estrictas competencias de la Jefatura del Estado, e incluso las propias competencias enmarcables en este ámbito han de ser interpretadas en este contexto simbólico 16.

En resumen, la posición constitucional de la Corona en cuanto Jefatura del Estado se inspira -a excepción del estatuto personal del Rey y el Derecho sucesorio- en el Derecho comparado antes que en la tradición constitucional española".

EL REY COMO SÍMBOLO

La doble función que realiza todo símbolo político (revelación de un orden transpersonal e identificación colectiva) es asumida plenamente por la Corona y su personifica-

ción en el Rey, a quien la Constitución en su artículo 56.1 denomina «símbolo de la unidad y permanencia del Estado». En el ejercicio de esa doble función la Corona revela, en primer lugar, el orden existencial de la comunidad política (Nación y Estado) en la persona visible y real de un hombre: El Rey, quien encarna en una Monarquía parlamentaria los valores democráticos de la comunidad. De ahí su constitucionalización como órgano del Estado. Pero, al ser expresión de su realidad colectiva, es manifestación, además, de su unidad y permanencia 17.

El Rey en cuanto Jefe del Estado es un órgano estatal que no goza de una preeminencia material en relación con los demás órganos constitucionales" puesto que todos reciben de la Constitución su estatuto jurídico. En este caso la Corona es un órgano, consistente en la Jefatura del Estado y cuyo titular es el Rey, pero como además el Rey es símbolo, de este carácter simbólico se derivan una serie de consecuencias con relevancia jurídico-política:

1. La preeminencia formal que disfruta la Corona se manifiesta jurídicamente en la superrigidez con que, en cuanto garantía de naturaleza jurídica, se ha intentado proteger a la Corona; para ello se establece que, en caso de reforma, el Título II de la Constitución española se vería protegido por el procedimiento agravado -prácticamente inviolable- que regula el artículo 168 de la Constitución española.

2. La Corona representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes, razón por la cual se le imputan al Rey una serie de actos, como nombramiento del Presidente del Gobierno, convocatoria de Cortes, administración de justicia... al margen de cuál sea el ámbito específico de poder directo que se le atribuya a la intervención del Rey en esos actos. Este ámbito fun-

cional simbólico enlaza con una evolución histórica en la que el concepto de Corona²¹ ha servido para expresar la progresiva objetivación y despersonalización del poder. Pero, en la actualidad, el Rey personifica la Corona y accede al Trono en virtud de un derecho público subjetivo emanado de la propia Constitución en donde, cuando se invoca a la dinastía, en el artículo 57, se reafirma la transformación de la legitimidad dinástica en legitimidad democrática, gracias a la constitucionalización plena de la Corona²².

3. También simboliza el Rey la unidad politerritorial de la Nación española. Esta función, presente en el período constituyente", ha quedado débilmente reflejada en la propia Constitución que establece que el Rey ha de respetar los derechos de las Comunidades Autónomas (artículo 61.1) y efectuar el nombramiento del Presidente del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas (artículo 152.1). Incluso de su funcionalidad simbólica deriva que el Rey ejerza el mando supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 62.4) e incluso la presidencia simbólica de la cultura española por medio del alto patronazgo de las Academias (artículo 62.j). La Corona simboliza además, junto a la unidad del Estado, su permanencia en el tiempo, es decir, su personalidad histórica. Frente a la preocupación del político por el momento presente, la Corona, por identificarse con el pasado y tener vocación de permanencia, trasciende la simple actualidad".

4. Otra consecuencia importante de este carácter simbólico es la asunción por parte del Rey de «la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales». Por todo ello el Rey acredita a los embajadores y a las representaciones diplomáticas y los representantes extranjeros se acreditan como tales ante él. En el mismo sentido manifiesta el consentimiento del Estado para

obligarse por medio de tratados internacionales, correspondiéndole declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes (artículo 63). Por último, como dice Sánchez Agesta, la referencia a «las naciones de su comunidad histórica» tiene simplemente un valor emotivo que puede justificar constitucionalmente alguna especialidad de las relaciones políticas españolas, pero que no se traduce en modo alguno en una acción efectiva personal del Rey independiente del refrendo²⁵.

LA FUNCIÓN MODERADORA Y ARBITRAL DEL REY

En esa enumeración de funciones genéricas que hace el artículo 56.1 de la Constitución española además de la función simbólica se destaca la labor del monarca a la hora de «arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones».

Hay autores, entre nuestra doctrina, que mantienen (Herrero y R. Miñón) que las competencias de arbitraje y moderación son cláusulas generales de apoderamiento en cuya virtud la Constitución atribuye al Rey competencia sobre un ámbito indeterminado, pero determinable en la realidad. Según el citado autor, el arbitraje y la moderación exceden de las competencias concretas atribuidas al Rey por el artículo 62 de la Constitución y las dota de sentido". No obstante, desde el principio conviene resaltar que no es esa la opinión dominante entre los estudiosos del tema".

Aunque el adjetivo "moderador" es el que define de forma global el poder caracterizador que la Constitución atribuye al titular de la Corona, se debe distinguir de forma más concreta la función moderadora que el texto constitucional atribuye al Rey. Si tenemos en cuenta que la Real Academia entiende que moderar significa: «templar, ajustar, arreglar una cosa evitando el exceso»,

el contenido de esta función específica del Monarca consiste en «vigilar por el funcionamiento regular de las instituciones» al efecto de evitar los enfrentamientos de unos poderes sobre otros. Tal era el sentido, aunque en otro contexto histórico diferente, de la doctrina de B. Constant sobre el poder moderador³²:

La función moderadora aplicada al actual contexto español debe ser la misma, pero contemplada desde una doble perspectiva: informal e institucionalizada. A partir de una perspectiva informal la moderación que el Rey debe ejercer se llevará a cabo desde su magistratura moral en razón de la apoliticidad de su persona, de su permanencia en el cargo y de la irresponsabilidad de su función; tal característica viene definida por lo que se entiende por *auctoritas*, concepto diferente del de *potestas*. En efecto, mientras éste consiste en la facultad de determinar la conducta de terceros, *laauctoritas* no va más allá de la capacidad de influencia en razón del prestigio que se tenga³³.

Para llevar a la práctica esta moderación informal, a través de la *auctoritas*, el Rey dispone de tres derechos que Bagheot³⁴ atribuyó al monarca inglés: el derecho a ser consultado, el derecho de animar o estimular y el derecho de advertir. Pero, para ejercer estos derechos, el Monarca ha de disponer de dos elementos indispensables: por un lado, que el Gobierno a través de su presidente le mantenga debidamente informado de todos los asuntos del Estado, y, por otro, que el Jefe del Estado disponga de un aparato burocrático que le suministre todos los datos indispensables para ejercer su función (así se desprende de los contenidos de los artículos 62.g y 65 de la Constitución española. Con tales premisas, el Rey puede ejercitar esos tres derechos mencionados a fin de practicar su moderación «informal» tan-

to cuando se le consulte, a través de la iniciativa de otro órgano, como cuando la iniciativa la tome él mismo para estimular y para advertir. En cualquier caso, no se trata de un poder de decisión, sino de una capacidad de influir en razón de la supremacía de su opinión. También se incluyen en esta moderación informal las notas institucionales que el Rey puede dirigir por escrito al Gobierno o a otros órganos constitucionales, con la intención de que quede constancia de su opinión sobre un determinado asunto.

Existe, además, una moderación institucionalizada con ocasión, por parte del Monarca, del ejercicio de las competencias tasadas que le atribuyen la Constitución y las leyes (artículo 56.l, inciso final). Aunque en la mayor parte de los casos su intervención no consiste más que en actos debidos, a los que no se puede oponer, siempre puede opinar sobre la conveniencia de los mismos. Dichos consejos no son en modo alguno vinculantes, pero en algunos casos pueden ser persuasivos si se realizan en el momento oportuno. De esta forma, este tipo de moderación -a diferencia de lo que sucede en el arbitraje- ha de ser confidencial, sin que tenga trascendencia pública y en el buen entendimiento de que la opinión del Monarca, sea cual fuere, queda siempre cubierta por la responsabilidad gubernamental propia de una monarquía parlamentaria³⁵.

Sucede, además, que nuestra Constitución también le encomienda al Rey «arbitrar el funcionamiento regular de las instituciones». Esta función, a veces, no es claramente discernible de la función moderadora, pero su distinción es conveniente, tanto por su naturaleza como por su contenido.

La capacidad de arbitrar es más amplia que la de moderar, pero sólo se podrá utilizar en determinadas ocasiones con el fin de corregir el bloqueo de las instituciones estatales; el arbitraje, pues, según Herrero y

R. de Miñón «trasciende y se sobreordena al funcionamiento de las propias instituciones y de las fuerzas políticas que a través de ellas actúan»³². Tres son las condiciones necesarias para su ejercicio: en primer lugar, la actuación del Rey es pública, y no confidencial como sucede en la moderación. En segundo lugar, esa función comporta un margen de discrecionalidad del Rey, pero que no se ejerce fuera de la Constitución sino en razón de una competencia genérica reconocida en la misma y, en tercer lugar, sólo puede ser utilizada en situaciones excepcionales en que se ponga realmente en peligro el funcionamiento regular de las instituciones.

A la vista del texto de la Constitución española y de la experiencia de la práctica política a partir de 1978, se pueden distinguir tres aspectos concretos de esta función arbitral del Rey. Así, la competencia más clara del Monarca en este aspecto es la de proponer el candidato a Presidente del Gobierno, función que alcanza su verdadero significado en los supuestos en que no se da una clara mayoría tras las elecciones a Cortes Generales. Vinculada a esta función, pero de naturaleza obligada, es la disolución de las Cortes en el caso concreto que contempla el artículo 99.5 de la Constitución española.

En segundo lugar mencionaremos una función arbitral no reconocida expresamente en la Constitución y que son los mensajes regios³³ o «actos interconstitucionales» del Jefe del Estado. Estos mensajes, como práctica habitual de los Jefes de Estado, adquieren una significación especial en las Monarquías parlamentarias dada la función arbitral del Rey. Los destinatarios pueden variar: la Nación, las Fuerzas Armadas, las Cortes, los partidos políticos [...] Algunos de estos mensajes (inauguración de la legislatura, Navidad) se han institucionalizado y otros, en circunstancias excepcionales, pue-

den adquirir gran relevancia, como sucedió, con el que dirigió el Rey a los partidos políticos tras el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981. Conviene, además, señalar que estos mensajes del Rey quedan cubiertos por el «refrendo presunto» que hace responsable al Gobierno de turno, dada la irresponsabilidad del Monarca.

Por último, el Rey puede arbitrar, ante una situación límite, y para desbloquear el funcionamiento de las instituciones, utilizando el poder de reserva que posee en tanto que Jefe de las Fuerzas Armadas ante casos de imposibilidad de actuación del Gobierno (intento de golpe de estado de 23 de febrero de 1981)³⁴.

EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ESPECIFICAS

Del artículo 56.l de nuestra Constitución se desprende que, además de las funciones, genéricas analizadas y enunciadas en el párrafo primero de este precepto, al Rey le corresponden las «funciones que expresamente le atribuyen la Constitución y las leyes». Se trata de las funciones específicas del Jefe del Estado que son unas funciones tasadas (artículos 62, 63 y otros preceptos del Título V de la Constitución española), pero que al mismo tiempo son unas funciones abiertas porque pueden ser ampliadas por leyes posteriores. Esta circunstancia es indiferente para la naturaleza de las funciones específicas, puesto que todas ellas están relacionadas con los demás poderes del Estado. En efecto, si la esencia del poder moderador que representa el titular de la Corona consiste en garantizar «el funcionamiento regular de las instituciones», es lógico que sus actuaciones estén relacionadas con los restantes poderes del Estado que reconoce nuestra Constitución. De ahí que la exposición de dichas funciones específicas la efectuemos siguiendo la división clásica de los poderes del Estado.

COMPETENCIAS DE CARACTER EJECUTIVO

La Constitución española concibe al poder ejecutivo como un poder formado por el Gobierno y la Administración. Por ello las relaciones del Rey con la actividad del ejecutivo son las más importantes de todas las que ejerce. Además, no es vano recordar que en el constitucionalismo monárquico el Rey era el Jefe del ejecutivo.

De esta manera en el artículo 62 de la Constitución española se establece una serie de atribuciones que serían las siguientes:

a) Propuesta, nombramiento y cese del Presidente del Gobierno. Son, sin lugar a dudas, las atribuciones más importantes de las que goza el Rey hasta el punto de que existe algún supuesto en el que dispone de un cierto margen de discrecionalidad".

Así, el artículo 99.1 de la Constitución prevé que el Rey debe proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno «después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda». Del análisis de este precepto con el artículo 101 de la norma suprema se deduce que esos supuestos serían: tras las elecciones generales que afecten a las dos Cámaras o sólo al Congreso de los Diputados, tras la pérdida de confianza del Presidente en los términos previstos en el artículo 114 de la Constitución y tras la dimisión voluntaria o el fallecimiento del Presidente del Gobierno. Cuando se dé alguno de los supuestos previamente citados, el Rey, sin que se especifique en la Constitución ningún plazo de tiempo, procede a realizar consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria. La práctica de años precedentes demuestra que dichas consultas se limitan a entrevistarse con los representantes de los grupos políticos de menor a

mayor importancia, por el número de escaños obtenidos en el congreso de los diputados. No hay ninguna norma que impida el que el Rey reciba a algún representante de partidos políticos representados sólo en el senado o incluso a personalidades extraparlamentarias. Finalizada la ronda de consultas, el Rey, por medio del Presidente de la Cámara Baja, y con su refrendo, propone a las Cámaras un candidato a Presidente del Gobierno. Así las cosas, es necesario analizar la graduación potencial de esta facultad regia a tenor del carácter de árbitro y moderador del funcionamiento de las instituciones otorgado constitucionalmente, ya que puede encontrar aquí dicha función su más alto significado. Veamos: el Monarca carecerá de margen de acción cuando un partido político ha ganado las elecciones por mayoría absoluta, pues el líder de ese partido, tras unas consultas protocolarias será nombrado candidato a Presidente del Gobierno. Pero, si el resultado de las elecciones no otorga mayoría suficiente de Diputados a un partido para formar gobierno estable, entonces el poder arbitral del Rey aumenta ya que su misión consiste en proponer a un candidato que cuente con una mayoría en el Congreso que le permita gobernar. El candidato propuesto será el líder de una coalición que reúna como mínimo 176 Diputados (350 componen la Cámara Baja). Para la consecución de dicho objetivo sirven las consultas previas con los líderes. En cambio, cuando no hay mayoría suficiente procedente de las urnas, ni caben posibles pactos y coaliciones, el Rey, con base en su poder arbitral, deberá convencer al líder del partido más votado para que intente superar la votación de investidura (mayoría absoluta en primera vuelta, mayoría simple en la segunda). Si éste fracasa, el Rey tendría que proponer otro

candidato, incluso extraparlamentario, que superase la investidura y pudiese formar gobierno. Si ninguna de estas o sucesivas propuestas prosperase antes de dos meses, el rey tendría que disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

Una vez obtenida la investidura del Presidente del Gobierno por parte del Congreso de los Diputados, su nombramiento es un acto reglado al que el Monarca está obligado por la propia naturaleza parlamentaria de la Monarquía. El cese del Presidente del Gobierno, cuando se dé alguno de los supuestos fijados por la Constitución (celebración de elecciones, pérdida de la confianza parlamentaria, dimisión o fallecimiento) se formaliza mediante un Real Decreto firmado por el Rey y refrendado por el propio Presidente saliente, salvo en el caso de muerte, en que debe hacerlo el Vicepresidente. En estos supuestos la firma del Rey es un acto debido sin capacidad alguna a la hora de separar al Presidente del Gobierno de sus funciones.

b) Nombramiento y cese de los miembros del Gobierno. En estos supuestos la actuación del Rey es siempre obligada en relación con la propuesta que le formula el Presidente del Gobierno, que es quien dispone discrecionalmente de esa facultad.

e) Facultad de expedir los Reales Decretos acordados en el Consejo de Ministros. Esta facultad, en el constitucionalismo monárquico se le atribuía al Rey. En la Constitución de 1978, separados los poderes moderador y ejecutivo, esta función regia no significa otra cosa sino que cumple con su condición de representante de la unidad estatal. La competencia para aprobar los decretos corresponde al Consejo de Ministros y su denominación de «reales» responde a la tradición constitucional española sin que el Rey pueda negarse a firmarlos".

d) La facultad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros. Esta función no debe ser entendida en un sentido sustantivo sino, más bien, como una forma de ejercer su derecho a ser informado de los asuntos de Estado. Así, dicha función se reconoce junto a los despachos semanales con el Presidente del Gobierno y las reuniones esporádicas con otros miembros del mismo. Además, la asistencia del Rey a los Consejos de Ministros se llevará a cabo cuando lo estime oportuno y a petición del Presidente del Gobierno. Siendo la finalidad de la asistencia únicamente informativa, los Consejos de Ministros serán deliberantes y no decisorios a los efectos de mantener la neutralidad política del Jefe del Estado.

e) El ejercicio del mando supremo de las Fuerzas Armadas. Esta función se reconoce en el artículo 62.h de la Constitución española y es necesario, para una comprensión equilibrada del tema, ponerla en relación con otros preceptos constitucionales como son los artículos 8, 97, 63.3 y 116 de la Norma Suprema.

Si nos fijamos en las distintas Constituciones monárquicas españolas, al Rey se le atribuía la facultad de disponer de la fuerza armada o de ejercer el mando supremo de los ejércitos junto con la facultad de nombrar altos cargos militares. En estos textos la atribución era hecha en toda su plenitud porque, al tratarse de una Monarquía constitucional, el Rey era titular del poder ejecutivo. Pero en una Monarquía parlamentaria como la actual, el poder ejecutivo lo posee un Gobierno que es responsable ante las Cortes Generales; por ello, a pesar del sentido literal del artículo 62.h del artículo 8 (que encomienda a las Fuerzas Armadas garantizar la soberanía e independencia de España) y del artículo 63.3 (que señala que el Rey declara la guerra y hace la paz), la

facultad de disponer y ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas no puede depender sino del Gobierno, que al que el artículo 97 de la Constitución encomienda dirigir la política militar y la defensa del Estado, al que corresponde además la defensa de la soberanía e independencia de España, la de su integridad territorial y la del ordenamiento constitucional. Esto se desprende de la interpretación conjunta de los artículos 8 y 116 de la Constitución que regula la defensa extraordinaria del Estado, encomendada al Gobierno, previa autorización o declaración de las Cortes".

En los supuestos previamente citados, cuando el Rey proceda al ejercicio del mando supremo de las Fuerzas Armadas, lo hará en función de su labor moderadora firmando las resoluciones adoptadas por otros órganos que son los que han tomado la decisión de la actuación de las Fuerzas Armadas. Ahora bien, el ejercicio simbólico u honorífico de dicho mando puede ser efectivo en situaciones excepcionales en las que, entrando en juego la función arbitral como poder de reserva y ante el bloqueo de las instituciones, el Rey en su papel de árbitro puede cursar órdenes como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas (sírvanos de ejemplo el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981).

Por último, conviene citar como funciones regias, en relación con la actividad administrativa, las atribuciones para conferir empleos civiles y militares, la de conceder honores y distinciones y la de ejercer el Alto Patronazgo de las Reales Academias. El carácter simbólico de estas atribuciones es indiscutible, aunque cabe reconocer el poder discrecional del Monarca a la hora de nombrar los cargos civiles y militares de la Casa del Rey (si bien el refrendo es imprescindible en el acto del nombramiento). También parece lógica la discrecionalidad casi abso-

luta del Rey para otorgar nuevos títulos nobiliarios. La presidencia de las Reales Academias pone de relieve razones históricas, ya que su creación fue debida a la Corona (Felipe V creó la primera de ellas) y además manifiesta el deseo de expresar una vinculación especial de la Corona con la cultura.

COMPETENCIAS DE CARACTER LEGISLATIVO

El carácter de Monarquía parlamentaria que posee el sistema político español conlleva unas atribuciones especiales del poder moderador en relación con el Parlamento; con esta institución tienen que ver las dos primeras atribuciones que el artículo 62 de la Constitución concede al Rey: la sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes y la convocatoria y disolución de las Cámaras.

a) Para entender el significado actual de la sanción y promulgación regias conviene analizar conjuntamente el artículo 62,a y el artículo 91 de la Constitución que establece: «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su inmediata publicación». De este análisis destacan tres cuestiones relevantes: la intervención del Rey sólo es necesaria para las leyes aprobadas por las Cortes Generales, quedando excluidas las leyes aprobadas por las Asambleas Autonómicas. Dicha intervención no le involucra en el proceso legislativo, pues su actuación no es perfecta de la ley, ya que al tratarse de un acto debido su valor sólo es formal o declarativo. Por último, estos tres actos diferenciados (sanción, promulgación y publicación) se materializan en uno solo que consiste en la firma de Monarca".

Históricamente la sanción aparecía como una auténtica actividad legislativa, como el ejercicio de una voluntad necesaria que el Rey compartía con el Parlamento. De ahí que el Monarca conservara el poder de vetar una ley o de no prestar su asentimiento. Perdido en la actualidad ese significado, este requisito ha quedado reducido a una fórmula arcaizante que no añade nada a la ley, pero que es necesaria para su eficacia porque lo exige la Constitución. Por su parte, la promulgación es una atribución propia de todas las Jefaturas del Estado, y especialmente de las Repúblicas parlamentarias. Es preciso aclarar que mientras un Presidente republicano puede ejercer un control sobre la formación regular de la ley, un Monarca parlamentario no puede negarse a la promulgación de la misma, porque el juez de la constitucionalidad de las mismas es el Tribunal Constitucional. El único valor actual de la promulgación consiste en el requerimiento dirigido a los poderes públicos competentes para que adopten las medidas necesarias a fin de que la ley adquiera eficacia integrándose en el ordenamiento jurídico".

Por último, la publicación de la ley, que debe ser ordenada por el Monarca, obedece al requisito de publicidad de las normas como uno de los fundamentos del Estado de Derecho. El Rey, en el plazo de 15 días, enviará al Presidente del Gobierno las leyes sancionadas y promulgadas para su inserción en el *Boletín Oficial del Estado*. Este requisito no afecta a la validez sino a la eficacia de las normas, ya que, sin él no pueden entrar en vigor (artículo 2.1 del Código Civil).

b) La convocatoria y disolución de las Cortes Generales son dos facultades diferentes que deben ser analizadas por separado. En la Constitución actual la convocatoria de Cortes es una facultad restringida que ha de entenderse en los términos establecidos en

los artículos 68.6 de la Constitución española y 42 de la LReg, es decir, se limita exclusivamente a convocar las nuevas Cámaras al inicio de cada legislatura una vez que sus Presidentes le han comunicado la constitución de las mismas. El Rey preside la solemne apertura de la legislatura y dirige un mensaje institucional a las Cortes Generales, reunidas en sesión conjunta en el Congreso de los Diputados.

En relación con la disolución de las Cortes, conviene distinguir distintos supuestos. La disolución ordinaria por agotamiento normal de la legislatura, cuya duración máxima son cuatro años. El papel del Rey en esta y otras modalidades es formal y de carácter vinculante, requiriendo el correspondiente refrendo. Existen, además, otros supuestos de disolución contemplados en la propia Constitución: la disolución anticipada (artículo 115) por la cual el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de *Ministros*, «y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey». Otro supuesto, que regula el artículo 99, es la disolución automática, en la cual el Rey, ante la *imposibilidad* de que en el plazo de dos meses ninguno de los candidatos propuestos para Presidente del Gobierno logre la investidura, está obligado por la Norma Suprema a disolver las Cortes con el refrendo del Presidente del Congreso.

e) También es competencia del Monarca la convocatoria de elecciones (artículo 62.1) Se trata de elecciones generales, que se refieren a las Cortes Generales a diferencia de las autonómicas o de otro tipo que no le competen. Caben tres supuestos de elecciones generales: las normales que se convocan por haber finalizado el período de la legislatura (artículos 60.6 y 69.6), las forzadas por haberse agotado el plazo de dos meses que la Constitución española otorga para nombrar

Presidente del Gobierno (artículo 99.5) y en caso de reforma agravada de la Constitución (artículo 169 de dicha norma) y, las elecciones anticipadas que son aquellas que se convocan tras la disolución voluntaria decidida por el Presidente del Gobierno de acuerdo con sus atribuciones constitucionales (artículo 115).

d) En el artículo 62, de la Constitución Española se contempla como función regia la convocatoria a referéndum en los casos previstos en la Constitución. Esta competencia sólo puede ser ejercitada para adoptar decisiones políticas de especial transcendencia o cuando lo solicite el Presidente del Gobierno, quien ha de estar, a su vez, autorizado por el Congreso de los Diputados (artículo 92). El texto de la ponencia redactora del proyecto era mucho más amplio y admitía tres tipos de referéndum: ratificador, consultivo y derogatorio. Extendía la iniciativa del mismo a ambas Cámaras, a tres Asambleas de Territorios Autónomos y a setecientos cincuenta mil electores (artículo 85 del anteproyecto). La redacción definitiva apareció más restringida contribuyendo al fortalecimiento de los organismos representativos del Estado.

COMPETENCIAS DE CARACTER JUDICIAL

Según el artículo 117.1 de la Constitución, la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey. Esta es una consecuencia más del papel de símbolo del Estado que desempeña la Corona. Pero, además de este principio de carácter formal, que entronca con su carácter simbólico, la Corona conserva una serie de competencias que operan dentro del ámbito del poder judicial y que son:

a) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, pero sin poder autorizar indultos generales (artículo 62.1).

b) Nombrar a los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial presidi-

do por el Presidente del Tribunal Supremo (artículo 122.3).

e) Nombrar al Presidente del Tribunal Supremo a propuesta del propio Consejo General del Poder Judicial (artículo 123.2).

d) Nombrar al Fiscal General del Estado, a propuesta del gobierno, oído el citado Consejo General (artículo 24.4).

e) Nombrar los doce miembros del Tribunal Constitucional que son propuestos, de ellos, 4 por el Congreso, 4 por el Senado, 2 por el Gobierno y 2 por el Consejo General del Poder Judicial, en los términos que la Constitución establece (artículo 159.1) nombrando también al Presidente de dicho Tribunal a propuesta de éste en pleno (artículo 160).

ATRIBUCIONES EN RELACION CON LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Las relaciones del Rey con este poder autonómico vienen delimitadas por el artículo 56.1 de la Constitución española que establece que el Jefe del Estado es símbolo de su unidad, y por el artículo 61.1 que obliga al Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, a prestar juramento de respetar los derechos de las Comunidades Autónomas. Aparece así la Corona como un auténtico factor de integración de las distintas nacionalidades y regiones en que se divide España, lo que recuerda el papel que la Monarquía desempeñó históricamente como factor personal de Unión de los distintos reinos que integraban la Península Ibérica. Así las cosas, la Constitución reconoce al Rey:

a) La sanción y promulgación como ley del Estado del Estatuto de la Comunidad Autónoma que hace nacer a la vida jurídica dicho ente territorial y que debe haber sido aprobado según las formas establecidas por la Constitución (artículos 146, 151.2 y 4).

b) El artículo 152.1 establece también que los Presidentes de las Comunidades Autónomas, elegidos por las respectivas asambleas entre sus miembros, «serán nombrados por el Rey». En principio, este precepto de la Constitución se refiere únicamente a aquellas Comunidades que acceden a la autonomía por la vía del artículo 151 (en la práctica sólo lo hizo Andalucía). Sin embargo, al generalizarse la autonomía para todo el territorio español, se admite que de forma general los Presidentes de todas las Comunidades Autónomas sean nombrados por el Rey.

En estos supuestos el Rey se limita a formalizar la designación hecha por el Parlamento Autonómico. El propio Tribunal Constitucional, en Sentencia 5/87, ha puesto de manifiesto que esta facultad no tiene otro sentido que el de hacer evidente la inserción en el marco estatal de la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, al no señalar la Constitución a quién corresponde el refrendo, se plantearon dos conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional por parte del gobierno vasco, por considerar éste que el refrendo del Presidente de dicha Comunidad debía realizarlo el Presidente del Parlamento vasco y no el Presidente del Gobierno. Esta laguna constitucional fue resuelta por el máximo intérprete de la Constitución en las Sentencias 5/87 y 8/87, que resolvían los conflictos planteados en los siguientes términos: «El Presidente del Gobierno refrenda el nombramiento del Presidente de las Comunidades Autónomas porque la Constitución impone como regla general que sea él quien asuma la responsabilidad de los actos del Rey». En consecuencia, el artículo 42 de la Ley del Parlamento vasco fue declarado inconstitucional porque asignaba dicho refrendo al Presidente del mismo.

IRRESPONSABILIDAD Y REFRENDO

El artículo 56, apartado 3º de la Constitución española establece que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». Estas prerrogativas corresponden a la Corona por tratarse de una institución concebida como poder moderador de carácter vitalicio. Por lo que a la inviolabilidad se refiere, debemos entenderla bajo dos perspectivas: en el plano externo, quiere decir que el Rey en cuanto Jefe del Estado goza de la protección de las leyes cuando se encuentre en un país tercero y, en un sentido interno, implica que goza de una situación de inmunidad frente a las leyes civiles o penales. Se trata, en palabras de Kelsen, de «una especial protección jurídica de la vida y el honor del Monarca». La inviolabilidad se dirige, pues, a proteger la conducta del Rey en tanto que persona pública⁴⁰.

Por su parte, la irresponsabilidad significa que el Monarca está exento de toda responsabilidad jurídica o política cuando actúa como Jefe del Estado. En efecto, si el Rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado con carácter vitalicio, no es lógico que se le exponga a responsabilidad en el ejercicio de sus funciones; pero, por otro lado, sería absurdo que si el Rey tomase alguna medida errónea de graves consecuencias, nadie respondiese por ello. Conviene aclarar que el Rey en cuanto Jefe del Estado no actúa nunca solo y siempre responde alguien por sus actos como tal. A esto responde el instituto del refrendo regulado en los artículos 56.3 y 64 de la Constitución.

El refrendo consiste en la contrafirma que acompaña a la firma real en todos aquellos actos que requieran la necesaria participación del Jefe del Estado. Tres serían las consecuencias que se desprenden de este concepto:

a) Al ser la Monarquía española una Monarquía parlamentaria, junto a un Jefe de Es-

tado irresponsable políticamente, se reconocen un Presidente del Gobierno y un Gobierno responsables ante el Parlamento, los cuales endosan la responsabilidad de los actos regios a través del ejercicio del refrendo.

b) Además, el refrendo comporta la garantía de que el Rey debe ser tenido al corriente de los asuntos de Estado, objetivo que le obliga a participar en los actos de los otros poderes del Estado.

e) Por último, el refrendo viene a significar que la persona que lo ejerce junto a la firma real no sólo es la responsable del acto, sino incluso la que está obligada a vigilar por su ejecución.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del refrendo en una Monarquía Parlamentaria, debe resaltarse que el único responsable ante el Parlamento es el Gobierno, lo que implica que todos los actos del Rey al estar refrendados trasladan su responsabilidad al refrendante que responde ante las Cámaras. Por ello no es acertada la opinión de quienes mantienen que el refrendo es un acto complejo que requiere el concurso de la voluntad real y del refrendante⁴¹. Lo cierto es que en todos los actos con refrendo no hay más que una voluntad, ya sea la del refrendante o la de un tercero. En conclusión, el refrendo es un acto debido sin cuya existencia no son válidos los actos de Estado⁴². Es el carácter simbólico y moderador de la figura del Rey el que requiere su participación en los actos más importantes de la vida del Estado junto a los demás poderes.

Los actos sujetos a refrendo son todos aquellos que realiza el Rey en cuanto Jefe del Estado y que vienen tasados en la propia Constitución. La única excepción radica en los actos propios de su vida privada y en los denominados actos personalísimos del Rey⁴³.

Los sujetos refrendantes (artículo 64.1) son las personas que aparecen como responsables de los mismos y que únicamente pueden ser el Presidente del Gobierno, los Ministros competentes o el Presidente del Congreso de los Diputados. El Presidente del Gobierno es quien con más frecuencia refrenda los actos del Rey (leyes, Reales Decretos, nombramiento de altos cargos ...) y será además el competente para hacerlo en aquellos supuestos en que el refrendo no esté jurídicamente delimitado con claridad. Los Ministros titulares del Departamento al que corresponda por razón de la materia el asunto que exige el refrendo pueden ejercerlo de forma individual o en colaboración con otros Ministros. Cabe también el refrendo del Presidente del Congreso en los siguientes supuestos: propuesta de candidato a Presidente del Congreso (artículo 99.1); nombramiento del nuevo Presidente del Gobierno (artículo 99.3) y en el caso de disolución de las Cortes y convocatoria de nuevas elecciones cuando, después de transcurridos dos meses, ningún candidato ha conseguido superar la investidura (artículo 99.5).

La doctrina distingue distintas clases de refrendo: expreso (que puede ser derivado, traslaticio u originario), tácito y presunto. Ahora bien, no son estas variantes del refrendo el núcleo central del problema, sino que lo es el hecho cierto de que el refrendo es un acto debido, tanto para el refrendante como para el refrendado, al que ninguno de los dos puede oponerse en principio. Pero no es menos cierto que en caso de inacción de uno de los órganos firmantes no cabe ningún recurso jurisdiccional. Si la causa es procedimental cabe subsanación, pero si es política no hay otra salida que la dimisión del órgano refrendante⁴⁴.

En conclusión, la inviolabilidad ha dejado de ser la característica definitoria de un poder del Estado sin incidir actualmente en el proceso político. El refrendo, por su parte, ha dejado de ser un mecanismo traslaticio de responsabilidad para convertirse en un rito. Ambas son dos instituciones históricas que se mantienen por tradición y que se limitan a recordar en la actualidad los orígenes de la Monarquía parlamentaria.

ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA
Profesora
Departamento de Derecho Público
Universidad de Salamanca

* Finalizada la guerra civil se impuso en España un Estado de tipo fascista, en el que el general Franco asumió todos los poderes del Estado. Su habilidad para mantenerse en el poder durante cuarenta años se debe a su capacidad para encontrar títulos de legitimidad que ocultasen la realidad de su régimen político. De este modo y como ha señalado J. de Esteban (siguiendo la teoría de Max Weber), en un primer momento se justificó su régimen en la legitimidad carismática, denominándole «Caudillo de España, por la gracia de Dios» y merced al Decreto de 29 de septiembre de 1936, dado por la Junta de Defensa Nacional, se le nombró Jefe del Gobierno del Estado Español, asumiendo todos los poderes, incluso en plena guerra civil. Tras la II Guerra Mundial y la derrota del Eje hay que buscar un nuevo título de legitimidad pseudodemocrática a través de dos de las siete Leyes Fundamentales: el Fuero de los Españoles y la Ley del Referéndum Nacional, que constituían una parodia legitimadora de cara al exterior del país. Al ser insuficientes los anteriores títulos, se buscó un tercero basado en la legitimidad tradicional, aprobando el 26 de julio de 1946 por referéndum nacional la Ley de Sucesión. En el artículo 1º de la citada norma se decía: «España, como unidad política, es un Estado Católico social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino». Se trataba de un Reino sin Rey porque no se reconocían los derechos dinásticos del Conde de Barcelona —padre del actual Rey—, heredero legítimo del último

monarca español, Alfonso XIII. Así las cosas, el Caudillo se reservaba (artículo 6 de la Ley de Sucesión) la competencia para proponer «en cualquier momento» a las Cortes la persona «que estime deba ser llamada en su día a sucederle a título de Rey o Regente, con las condiciones que se exigían en dicha ley: ser de estirpe regia, ser varón, ser español, profesar la religión católica, tener treinta años cumplidos, poseer las cualidades necesarias para el desempeño de la función, jurar las Leyes Fundamentales y proclamar lealtad a los principios del Movimiento Nacional.

Se trataba de una auténtica instauración de la Monarquía, ya que se rompía con las leyes dinásticas tardiccionales fundándose la proclamación del nuevo Rey únicamente en la voluntad del general Franco. Posteriormente, también por referéndum nacional, se aprobó la 1ª Ley Orgánica del Estado del 1º de enero de 1967 en la que se intentan conciliar los títulos de legitimidad a que hemos aludido y de la que se vislumbraba que la Monarquía del futuro habría de ser de corte burocrático-autoritario. El proceso hacia ese desenlace deseado por Franco se delimitó en un Decreto de 12 de julio de 1968: la persona elegida era Juan Carlos de Borbón, que acababa de cumplir treinta años y llevaba veinte viviendo en España. Se le denominaba Don Juan Carlos de Barbón «Hereditario de la Corona» sin que existiese un Rey. Esta ambigüedad fue corregida el 22 de julio de 1969 cuando, ante las Cortes, el general Franco proclamó a Don Juan Carlos de Borbón «Sucesor a la Jefatura del Estado a título de Rey». El artículo 1º de la Ley que proclamaba tal circunstancia dice lo siguiente: «Al producirse la vacante en la jefatura del Estado se instaurará la corona en la persona del Príncipe Don Juan Carlos de Barbón, que la transmitirá según el orden sucesorio establecido en el artículo 11 de la Ley Fundamental de 26 de julio de 1947, modificada por la Ley Orgánica del Estado del 1º de enero de 1967». Muerto el general Franco, el 22 de noviembre de 1975 fue proclamado Rey don Juan Carlos I, después de jurar según lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Sucesión. De esta forma la monarquía fue instaurada conforme a la concepción franquista. Así lo reconoció también el propio Conde de Barcelona, padre de Don Juan Carlos y heredero legítimo de la dinastía, en el discurso que pronunció en el Palacio de la Zarzuela el día 14 de mayo de 1977

cuando, en favor de su hijo, renunció a sus derechos sobre la Corona: «Por todo ello, instaurada y consolidada la Monarquía en la persona de mi hijo y heredero Don Juan Carlos [...] creo llegado el momento de entregarle el legado histórico que heredé y, en consecuencia, ofrezco a mi patria la renuncia de los derechos históricos de la Monarquía española, sus títulos, privilegios y la jefatura de la familia y Casa Real de España, que recibí de mi padre, el Rey Alfonso XIII, deseando conservar para mí, y usar como hasta ahora, el título de Conde de Barcelona [...] En virtud de esta mi renuncia, sucede en la plenitud de los derechos dinásticos como Rey de España a mi padre, el Rey Alfonso XIII, mi hijo y heredero el Rey Don Juan Carlos I».

1. Cfr. al respecto L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*. Madrid, Edersa, 1991, p. 231.

2. Cfr. en ese sentido, A. TORRES DEL MORAL, *Principio de Derecho Constitucional español*, Vol. II, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992, p. 3.

3. Con un carácter extenso pueden consultarse las opiniones de M. HERRERO Y R. DE MIÑÓN en su obra "El Rey. Comentario al artículo 56 de la Constitución Española", en el Vol. V de la obra colectiva *Comentarios a las leyes políticas*, dirigidos por ÚSCAR ALZAGA. Madrid, Edersa, 1983, pp. 41 y SS.

4. La expresión «Heredero legítimo de la dinastía histórica» ha sido calificada por A. BARCENDON como inoportuna y excesiva en el marco de la Constitución, porque comporta una limitación del poder constituyente al serle apreciada a la Monarquía un título propio más allá de la propia legitimidad democrática. Cfr. su obra *La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978*. Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Ed de M. Ramírez, 1979, p. 203.

5. Cfr. al respecto, A. BARCENDON, *Op. Cit.*, pp. 194-95. También y en el mismo sentido A. TORRES DEL MORAL, *Op. Cit.*, pp. 6 y SS.

6. Quizás, el constituyente con esa definición pretendiera conseguir una calificación genérica que de alguna manera englobara la forma de Estado y el sistema de gobierno. Cfr. en ese sentido O. ALZAGA, *Comentario sistemático a la Constitución Española*, Madrid, Ecl. del Foro, 1978, p. 87. En el mismo sentido F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución española*. Madrid, Ed. Civitas 1984, p. 253.

Otros autores como P. LUCAS VERDÚ entienden que en este precepto «se integran sistemáticamente forma de Estado, forma de Gobierno y sistema de gobierno» en tanto que es expresión de la «constitución material o sustancial» que para el citado autor forman básicamente la Corona y el pluralismo político. Cfr. su trabajo sobre "La Corona, elemento de la Constitución sustancial española" en la obra colectiva *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1983, pp. 266 y SS.

7. De sobra es sabido que O. HINTZE, en su libro *Historia de las formas políticas*, Madrid, 1968, da una definición genérica de la expresión «forma política» entendiendo por tal los diferentes y numerosos tipos históricos de organización política. Un significado similar le concede a dicha expresión la doctrina española que trasciende la distinción forma de Estado-forma de Gobierno, para referirse a tipos históricos de organización política de una comunidad o sociedad, antes que a una forma específica estatal. Cfr. entre otros, F. J. CONDE, *Teoría y sistema de las formas políticas*, Madrid, 1944.

8. Cfr. M. ARAGÓN REYES, "La Monarquía parlamentaria", en la obra colectiva *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1981. El citado autor, refiriéndose a la expresión que configura la monarquía como "forma política" del Estado, señala que «aunque mal entendido, el término era conocido y estaba disponible. Tanto en 1958 como en 1978 se buscaba, probablemente, una fórmula ambigua o genérica que evitase designar precisamente a la monarquía como forma de Estado o como forma de Gobierno» (*Op. Cit.*, p. 442).

9. Cfr. L. SÁNCHEZ AGESTA, *Op. Cit.*, p. 235.

10. En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, recordando a BAGEHOT, señala: «La Monarquía puede tener un elemento emocional mágico, pero para el análisis jurídico la Corona es una denominación específica de un órgano constitucional (la Jefatura del Estado), cuyo titular se recluta con base en el principio monárquico hereditario». Sigue señalando este autor que «entre Corona y Rey no hay otra relación que la establecida entre un órgano y su titular, y el Rey ciertamente es representante, pero no de la Corona, sino del Estado, por expreso precepto constitucional (artículo 56.1)». Cfr. *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, 1979, p. 374.

11. Cfr. al respecto, M. GARCÍA CANALES, *La Monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 170 y ss.

12. En su interesante y pormenorizado estudio, J. PÉREZ ROYO analiza la Jefatura del Estado a la luz del principio de la separación de poderes, constatando que no hay desde esta teoría ninguna función para dicho órgano. Si esto es así, su existencia no se justifica desde un punto de vista lógico y racional, sino que la única justificación que cabe es histórica. Prueba de ello es que los países en los que la imposición del Estado Constitucional no tuvo que vencer las resistencias históricas que se tuvieron que vencer en Europa y pudieron organizar el Estado en cierta medida a partir de cero, la organización del poder ejecutivo es una organización monista, en la que no existe separación entre la Jefatura del Estado y la Presidencia del gobierno, coincidiendo en la institución del Presidente de la República al mismo tiempo la Jefatura del Estado y del gobierno. Así sucede en los Estados Unidos de América y en todos los países iberoamericanos. Allí donde la razón y la historia han podido ir juntas la Jefatura del Estado no ha tenido cabida.

Continúa señalando J. PÉREZ ROYO que la Jefatura del Estado, en cuanto anomalía histórica, no resiste ningún intento de ser explicada racionalmente. Así lo pondría de manifiesto Orro KIMMINICH en su ponencia "El jefe del Estado en la Democracia Parlamentaria", presentada en la XXV Reunión de Profesores Alemanes de Derecho del Estado. En opinión de este autor, las distintas tesis que basan la institución en la teoría del poder neutro de Constant, o en la representación de la unidad política del pueblo, incluso la que lo fundamenta en representación del Estado en las relaciones internacionales o la de ser guardián de la Constitución, conducen a un balance negativo. Sin embargo, sus argumentos no fueron llevados hasta el final, negando la existencia de esta institución; en las conclusiones del trabajo se mantiene que la misma puede ser explicada como expresión de la continuidad del Estado.

En resumen: la institución de la Jefatura del Estado es una institución irracional, explicable en el continente europeo por la circunstancia histórica de que el Estado constitucional se formó a partir de la monarquía absoluta. Cfr. J. PÉREZ ROYO, "Jefatura del Estado y democracia parlamentaria", *Revista de Estudios Políticos*, N° 39 (Madrid, 1984). Del mis-

mo autor: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, 1994, pp. 433 y ss. También el trabajo de O. KIMMINICH, "Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie", *veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre*, Heft 25, Berlín, 1967.

13. Cfr. en ese sentido, M. HERRERO DE MIÑÓN: *Op. Cit.*, p. 42 (vide nota 3).

14. Cfr. J. M. BENEYTO PÉREZ, "La Monarquía parlamentaria. Comentario introductorio al título II", en el vol. V de la obra colectiva *Constitución española de 1978. Comentarios a las leyes políticas*. Madrid, Edersa, 1983, p. 13.

15. La expresión "parlamentarismo racionalizado" se utilizó por vez primera en la obra de MIRKINE-GUETZEVIL para referirse a los sistemas constitucionales que han tratado de teorizar, es decir, de formular en el texto escrito las reglas parlamentarias establecidas sobre todo por vía consuetudinaria. Aunque con matices que se alejan del parlamentarismo clásico, esto es, lo que hace la Constitución Española. Cfr. al respecto, L. SÁNCHEZ AGESTA, "Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional", en el volumen colectivo *Estudios sobre el proyecto de Constitución*. Madrid, 1978, p. 112.

16. Cfr. J. M. BENEYTO PÉREZ, *Op. Cit.*, p. 14.

17. Poco tiene que ver en la actualidad la Corona con la posición dominante que ha ocupado tradicionalmente en España (Constituciones de 1837, de 1845, de 1869 o de 1876). El modelo clásico, en congruencia con la doctrina del principio monárquico, preveía que la potestad de hacer ejecutar las leyes residía en el Rey. También se aleja el título II de la Constitución de 1978 del monarca débil de la Constitución de 1812 que era Jefe del Ejecutivo en un contexto no parlamentario y del de la Constitución de 1869 que se caracterizaba por la atribución de competencias gubernamentales. También se aleja del modelo franquista, porque supera toda una serie de ambigüedades que gravitaban sobre la anterior jefatura del Estado (A. MENÉNDEZ REXACH, *La jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, 1979, pp. 330-361). Los precedentes de la actual posición constitucional de la Corona hay que buscarlos más bien en el derecho comparado y en especial, en lo que se refiere a las atribuciones del Rey, en las constituciones monárquicas más recientes del norte de Europa: las constituciones sueca, danesa y de los Países Bajos, constituciones que han racionalizado el régimen parlamen-

tario al consolidar al Rey como jefe del Estado sin poder decisorio y con carácter eminentemente simbólico.

18. Esta es la opinión de la doctrina mayoritaria. Cfr. a este respecto MENÉNDEZ REXACIL, *Op. Cit.*, pp. 372 y ss. ALZAGA VILLAMIL, *Op. Cit.*, p. 383. GARRIDO FALLA, *Op. Cit.*, p. 618. BENEYTO PÉREZ, *Op. Cit.*, p. 27.

19. Sobre el significado y alcance del concepto "órgano constitucional" puede consultarse la autorizada opinión de M. GARCÍA PELAYO en su trabajo "El status del Tribunal Constitucional", *R. E. D. C.*, N° 1, Madrid, 1981, pp. 11 y ss. Según este autor, la noción de órgano constitucional fue formulada en la última década del pasado siglo (Jellinek, Santi Romano, Gierke) y actualizada con motivo de la polémica en torno al estatus del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana. Dicho concepto es inherente a la idea del Estado constitucional de Derecho de nuestro tiempo, donde los órganos fundamentales del Estado no pueden ser otros que aquellos que reciben directamente de la Constitución su status y competencias esenciales, a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la propia Constitución.

20. La existencia de dos procedimientos de reforma constitucional en nuestra Norma Suprema se contempla en los artículos 167 y 168. El primer precepto regula un procedimiento razonable en su dificultad y que puede ser llevado a la práctica cuando sea jurídicamente necesario y políticamente conveniente proceder a ello; ha sido el procedimiento aplicado en la única reforma que ha sufrido nuestra Constitución hasta el momento presente. Afectó al artículo 13, párrafo segundo, de dicha norma. Tuvo lugar el 27 de agosto de 1992. El procedimiento agravado que regula el artículo 168 afectará una revisión total de la Constitución o a una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título I (núcleo duro de los derechos fundamentales) o al título II (de la Corona). El establecimiento de dicho procedimiento es debido a la inexistencia en nuestro ordenamiento constitucional de las llamadas, por la doctrina alemana, cláusulas de intangibilidad. Cfr.: al respecto, el trabajo de P. DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

21. Sobre el origen histórico del concepto de "Corona" véase el trabajo de M. GARCÍA PELAYO, "La Corona Estudio sobre un símbolo y un concepto político", en *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid,

1968, pp. 13-64. También J. A. MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social*, tomo I, Madrid, 1972, pp. 332 y ss.

22. Cfr. en este sentido B. GONZÁLEZ ALONSO, "La historia de la sucesión en el trono y el artículo 57 de la Constitución", *Revista de Estudios Políticos*, N° 19 (Nueva Época), Madrid, 1981, p. 39.

23. Cfr.: *Diario de Sesiones del Congreso* (Corrección) 5 de mayo de 1978, p. 642, y el 28 de julio de 1978 (Pleno) pp. 2210 y ss.

24. Cfr. al respecto J. M. BENEYTO PÉREZ, *Op. Cit.*, p. 29.

25. Cfr.: L. SÁNCHEZ AGESTA, *Op. Cit.*, pp. 58 y ss.

26. Cfr.: M. HERRERO y R. DE MIÑÓN, *Op. Cit.*, pp. 58 y ss.

27. En este sentido conviene resaltar la documentada opinión de M. GARCÍA CANALES, que al respecto mantiene: «... La admisión de una función privativa del monarca, deducible del referido precepto (artículo 56 de la Constitución Española) se habría de fundamentar en el ámbito de las actuaciones no formalizables por procedimientos jurídicos distintos de los previstos para el cumplimiento de las funciones regias, expresas y taxativas, enunciadas en otros preceptos constitucionales. Arbitrar y moderar es algo que realiza el Rey habitualmente en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas por la Constitución. Fuera de ese ámbito, la actuación del Rey no puede encontrar formalización o plasmación exterior». Cfr. del citado autor su monografía sobre *La monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 227.

28. Tras la Revolución Francesa, y a pesar de los principios liberales, el Estado concentró el poder de forma hasta entonces desconocida, dejando ver sus posibilidades de convertirse en un formidable instrumento opresor. La sociedad burguesa había descubierto una fuerza que no sabía controlar. De ahí que la teoría del poder neutro o moderador de B. Constant se inscribiera en la búsqueda de un instrumento de defensa por parte de los sectores conservadores europeos. Se trataba de defender los derechos individuales frente a todo poder y a toda mayoría, defensa para la cual era insuficiente la teoría de la división de poderes de Montesquieu porque en ella tanto el Gobierno como el Parlamento son expresión de una misma voluntad social. Era necesario un poder ajeno a éstos —pero no hostil—, preservador, neutro, que moderara los otros poderes. Este no era otro que la Jefatura

del Estado preferentemente encarnada en un Rey. Cfr.: J. PÉREZ ROYO, *Op. Cit.*, pp. 17 y ss.

29. Sobre la significación jurídica del concepto de *auctoritas* consúltese la acreditada opinión de J. L. CASCAJO CASTRO, "Materiales para un estudio de la figura del Jefe del Estado en el sistema político español", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, N° 5 Universidad de Murcia, 1993, pp. 44 y ss. También P. DE VEGA, "El poder moderador", *Diario ABC*, febrero 23 de 1994.

30. Cfr.: W. BAGEHOT, *The English Constitution*, J867, Oxford University Press, 1958.

31. Cfr. en este sentido J. DE ESTEBAN, *Curso de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Vol. III, Madrid, Universidad Complutense, 1994, pp. 102-106.

32. Cfr.: M. HERRERO y R. DE MIÑÓN, *Op. Cit.*, pp. 67 y ss.

33. En relación con el tema de los mensajes regios, con una opinión escasamente compartida, M. HERRERO y R. DE MIÑÓN, tras un análisis pormenorizado de los mismos, ha llegado a la conclusión de su carácter eminentemente arbitral, *ajenos, en numerosos casos, al refrendo gubernamental, por no existir en el momento de producirse, un Gobierno refrendado ante*. Cfr. del autor citado "Los mensajes regios" en el libro *Homenaje a Jaime Guasp Granada*, 1984, pp. 315 y ss. También "La posición constitucional de la Corona", en el Vol. III del libro *Homenaje a E. García de Enterría: Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1991, p. 1935. En cambio, M. GARCÍA CANALES, en *La monarquía parlamentaria española*, Cit., p. 225, pone de relieve que la apelación a las situaciones de excepción debe hacerse en nuestro sistema político desde la jurisdicción (artículo 116 Constitución Española) y que no procede sacar de la situación extraordinaria de febrero de 1981 competencias ordinarias atribuibles al Monarca. Pretender situarse, con la intención de completar las facultades inherentes a las competencias regias, en unos supuestos que entrañan una actuación positiva del Rey, encierra una gran contradicción: el derecho no puede mandar formas de actuación que lo conculcan gravemente, ya que, de darse tales extralimitaciones, cuando éstas son fallidas, pueden arrastrar consigo a la Corona, pese a que guiara su actuación la finalidad del restablecimiento del orden constitucional violentado.

34. En estos lamentables sucesos la forma de hacer frente a la situación planteada no pudo ser de gran pureza constitucional porque los órganos competentes responsables del refrendo se hallaban secuestrados. No obstante, la actuación real se revistió de la colaboración de los órganos más próximos a aquellos que constitucionalmente colaboran con la Corona, dando en apariencia una imagen próxima al funcionamiento ordinario de las instituciones. Los mecanismos de suplencia, como papel del protagonista personal en graves decisiones políticas del Rey, no pueden ser objetadas seriamente por el constitucionalista. La justificación no se halla tanto en que el Rey usara un poder de reserva como en que, al ser urgente y necesaria tal suplencia, al tenor literal de las competencias que la Constitución atribuye al Monarca, se sustituyó el requisito esencial del refrendo por la actuación de los órganos del ejecutivo más próximos a los llamados por el artículo 64 de la Constitución española (64.1: «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»). 64.2 «De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden», Cfr.: M. GARCÍA CANALES, *Op. Cit.* p. 213.

35. Cfr. en este sentido F. TOMÁS Y VALIENTE, "El Rey y las elecciones", en su obra *A orillas del Estado*, Madrid, Taurus, 1996, pp. 19 a 24. También, entre otros, J. DE ESTEBAN, *Curso de derecho constitucional*, Cit., pp. 111 y ss.

36. Sobre este tema puede consultarse el trabajo de A. FANLO LORAS, "La expedición por el Rey de los Decretos acordados por el Consejo de Ministros (sus fórmulas promulgatorias tras la Constitución de 1978)", en el Vol. III de la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1991.

37. Esta que hemos expuesto es la opinión mayoritaria de la doctrina constitucionalista española, pero existen otras dos opiniones que no deben ser ignoradas. El sector mayoritario sostiene que en la Monarquía parlamentaria (artículo 13 de la Constitución española) todo el ámbito tradicional del poder ejecutivo pertenece exclusivamente al gobierno y esta discutida facultad regia no posee más que un sentido simbólico aunque sea de carácter eminente.

Reforma constitucional del Parlamento francés. Volverá a ser lugar privilegiado para el debate político*

La Constitución de la V República, luego de casi treinta y siete años de existencia, ha dado prueba de sus virtudes. Con excepción de la III República, es el dispositivo institucional que, después de 1789, ha ofrecido el marco más duradero de nuestra vida pública. Esta duración, esta permanencia, la adhesión que suscita en los franceses, se la deben nuestras instituciones a la organización original y equilibrada de los poderes que el general De Gaulle quiso. El presidente de la República encarna la continuidad del país; el Gobierno conduce la política de la nación; el Parlamento, expresión política del sufragio universal, legisla, controla y debate las grandes orientaciones de la nación.

Contrariamente a los temores que a veces se han manifestado, nuestras instituciones han pasado la prueba, que por cierto tenían de asegurar la continuidad de la acción política y, por medio de ellas, la continuidad del Estado, sin la cual nada importante es posible. Al permitir la alternación, cuando el pueblo lo quiso, ellas han creado las condiciones de estabilidad y han propiciado una pacificación progresiva de nuestra vida política. Así lo atestigua, ante nuestro país, la manera como se realizó la transición de un período de siete años a otro. Los jefes de Estado, reunidos en las ceremonias del 8 de mayo, tuvieron fren-

te a sus ojos la demostración viviente de nuestra continuidad republicana. Lo que ha pasado no ha dejado de impresionarlos y me parece importante rendir homenaje al presidente Francois Mitterrand, quien quiso que ello fuera posible.

Sin embargo, nuestra democracia es aún susceptible de perfeccionamiento. Durante el gran debate nacional que acaba de tener lugar, hemos constatado que a la fractura social se une, hoy en día, una creciente distancia entre el pueblo y aquellos que tienen la vocación de representarlo. Las causas son múltiples. La confianza de los ciudadanos en sus dirigentes ha disminuido, al tiempo que el desempleo y la exclusión no pueden ser contenidos. Denunciar este gran reto es una prioridad absoluta para todos nosotros.

Por otra parte, más allá de las implicaciones morales de ciertos comportamientos individuales, la creciente influencia del poder de las técnicas, la abundancia de leyes y reglamentos, la insuficiente claridad en el ejercicio de las competencias de los diferentes agentes públicos, pueden explicar la incompreensión del ciudadano y la menor eficacia de las políticas perseguidas. Esta distancia entre el pueblo y sus representantes debe imperativamente ser reducida. Está de por medio nuestra cohesión nacional y nuestra

Otro sector de la doctrina, representado por SÁNCHEZ AGESTA y Herrero de Miñón (*Op. Cit.*), toma el artículo 62.h, en su sentido literal y entiende que esa facultad militar del Rey es ejercida de modo efectivo. La exigencia del refrendo en el ejercicio de esta función no viene más que a confirmar que el refrendo es un acto complejo en el que juegan tanto la voluntad del refrendante como la del refrendado.

Otra doctrina original sobre el tema la mantiene I. DE ÜTIO al afirmar que aunque es el Gobierno (artículo 97 de la Constitución española) el que dirige la política militar y de defensa, el Rey en cuanto primer oficial del ejército investido del grado máximo de autoridad posee la potestad de dar órdenes de servicio y de ejecución, cuyo ejercicio, al adoptar la forma oral quedaría exento de la exigencia del refrendo. *Cfr* al respecto su trabajo: "El mando supremo de las Fuerzas Armadas", *R. E. D. C.*, N° 23, Madrid, 1988, pp. 11 y ss.

38. Sobre estos temas es conveniente consultar la monografía de J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA. *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987. También el trabajo de M. ARAGÓN REYES. "Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes", en el Vol. III de la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1991.

39. La fórmula que se ha adoptado para la sanción y promulgación de las leyes estatales, tras la entrada en vigor de la Constitución, se inspira en el artículo 55 de la Constitución de Cádiz y es la siguiente:

Sanción:

Juan Carlos I
Rey de España

A todos los que la presente vieren y entendieren sabed: que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la presente ley
(*texto de la ley*)

Promulgación:

Por tanto:

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

40. *Cfr*: A. TORRES DEL MORAL, *Op. Cit.*, pp. 30 y ss. También J. DE ESTEDAN, *Op. Cit.*, pp. 80 y ss.

41. *Cfr*: L. SÁNCHEZ AGESTA, *Op. Cit.*, pp. 250 y ss. También M. HERRERO DE MIÑÓN, *Op. Cit.*, pp. 93 y ss.

42. M. GARCÍA CANALES, *Op. Cit.*, pp. 240 y ss.

43. De la conjunción de los artículos 56.3 y 64 se infiere que las excepciones a la regla general del refrendo son taxativas y han de interpretarse con sujeción estricta a lo establecido en el artículo 65, esto es, con referencia a lo que se ha denominado actividad privada o ámbito doméstico del Rey: el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su casa. No obstante, en la práctica se ha ido imponiendo la figura del Real decreto para proveer a los ceses y nombramientos de la Casa del Rey con el refrendo del Presidente del Gobierno. La justificación se encuentra en el deseo de evitar "la responsabilidad" del Monarca en un posible nombramiento de persona o personas que incumplen con las obligaciones del cargo para que han sido nombradas.

44. El Tribunal Constitucional español ha tenido ocasión de pronunciarse sobre algunos aspectos parciales de la concepción del refrendo de acuerdo con la Constitución. Son las sentencias 16/84 y 5 y 7/87 las más relevantes al respecto, ya que de ellas pueden extraerse las siguientes características de esta institución:

1) Los actos del Rey, con la salvedad del artículo 56.3, deben estar siempre refrendados.

2) La inexistencia de refrendo priva a tales actos de validez.

3) El refrendo debe realizarse en la forma establecida en el artículo 64.

4) Quien en cada supuesto está llamado a refrendar asume la responsabilidad del acto del Rey.