

TEMA 2

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (II): LA CORONA. FUNCIONES DEL REY. EL REFRENDO.

1. LA CORONA

2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY

2.1. FUNCIONES GENERALES

- 2.1.1. Atribución de la Jefatura del Estado
- 2.1.2. Símbolo de la unidad y permanencia del Estado
- 2.1.3. Arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones
- 2.1.4. Asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales
- 2.1.5. Ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes

2.2. FUNCIONES ESPECÍFICAS

- 2.2.1. Funciones en relación con el gobierno
- 2.2.2. Funciones en relación con las Cortes Generales
- 2.2.3. Funciones en relación con el Poder Judicial
- 2.2.4. Funciones en relación con el Tribunal Constitucional
- 2.2.5. Funciones en relación con las Comunidades Autónomas

3. LA SUCESIÓN

4. LA REGENCIA

5. LA TUTELA

6. EL REFRENDO

7. EL PRINCIPE HEREDERO

8. LA FAMILIA REAL

1. LA CORONA

Cuando se habla de la forma de Estado, como dice Jorge de Esteban, nos estamos refiriendo a su estructura y a sus principios básicos. Así pues, se puede hablar de estado de derecho, estado unitario, estado constitucional, etc. Por tal razón, nuestra Constitución define al Estado como un «*estado social y democrático de derecho*». Sin embargo, la forma política del Estado es una adjetivación de la anterior característica, ya que aquél puede ostentar una forma política monárquica, republicana, etc. El artículo primero de nuestro texto constitucional define la forma política del Estado español como una Monarquía Parlamentaria.

El autor que comentamos destaca una serie de rasgos que definen a la Monarquía Parlamentaria, éstos son los siguientes:

- a) Al Rey no se le atribuye ninguno de los tres poderes clásicos, sino que su papel se orienta a ser el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, desarrollando una actividad moderadora con relación a las diferentes instancias políticas, dada la preeminencia de su figura y el carácter simbólico de la institución.
- b) A las Cortes, sin embargo, le corresponde ocupar un puesto destacado en relación a los demás poderes del Estado, toda vez que al residir la soberanía nacional en el pueblo, la forma de ejercitarla se personifica en las Cortes, las cuales como dice el artículo 66 de la Constitución «*representan al pueblo español*». Por esta razón, es el poder esencial, ya que ni el propio Rey puede ostentar esta representación.
- c) Al Gobierno, con la figura de su Presidente al frente, se le atribuye la actividad más dinámica de la dirección política tanto interior como la exterior, así como la administrativa. Es decir, desarrolla la auténtica función ejecutiva que se encuentra perfectamente desglosada en el contenido del artículo 97 de la Constitución.
- d) Al poder judicial le corresponderá la doble función de ejercer la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos de las personas, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Constitución y de controlar la legalidad de la actividad administrativa del Estado, según lo dispuesto en el artículo 106 de nuestra Constitución.

En su consecuencia, la forma política del Estado español como Monarquía Parlamentaria se caracteriza por una Corona simbólica y representativa, por un Parlamento preeminente con relación a los demás poderes públicos, por un Ejecutivo que ejercita propiamente la dinámica del poder político y por un Poder Judicial independiente y sujeto tan sólo al imperio de la ley.

2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY

La posición constitucional del Rey queda definida en el conjunto de funciones que desempeña en relación con otros órganos e instituciones del Estado. En ese sentido se pueden diferenciar unas funciones generales y unas funciones específicas.

2.1. Funciones generales

Las funciones generales del Rey están enumeradas en el artículo 56.1 de la Constitución según el cual «*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*».

2.1.1. Atribución de la Jefatura del Estado

La atribución al Rey de la Jefatura del Estado es nota común de todos los regímenes monárquicos. Nuestra Constitución considera a la Corona (y no podía ser de otro modo en un sistema democrático) como uno de los órganos constitucionales del Estado, aquél que se encuentra en el vértice de la organización estatal, el de mayor dignidad formal y posición. De ahí su carácter «soberano».

El artículo 56 declara que «*el Rey es el Jefe del Estado*», pero no define esa Jefatura, que nada tiene que ver con los poderes autocráticos del precedente Jefe del Estado y que se refiere a unas funciones del Rey que no se corresponden a los poderes de otros órganos del Estado. No porque el Rey, como Jefe del Estado no esté sometido al Derecho, sino porque el Rey no es uno de los poderes del estado en la división clásica de los mismos. Realiza una función integradora acorde con su posición estructural en la cúspide del Estado, pero jurídicamente no es un poder intermediario ni superior a los demás poderes activos del Estado ni siquiera un cuarto poder neutro que limite la soberanía popular. Como Jefe del Estado, el Rey no sólo se encuentra por encima de toda lucha partidista, y no es parte ni partícipe en la contienda política, sino que la función real se coloca fuera de la acción política propiamente dicha, aunque, al estar en el vértice de la estructura del Estado, puede dar expresión a los actos de los poderes del Estado, al promulgar las leyes, sancionar los reglamentos, realizar nombramientos o dictarse justicia en nombre del Rey.

En la primacía o preeminencia del Rey como Jefe del Estado no lo sitúa jerárquicamente por encima de los demás órganos constitucionales, ni lo convierte en órgano superior dotado de poderes propios de supremacía para dictar decisiones vinculantes que se impongan a los otros poderes. El Monarca, privado de potestas se sitúa «*suprapartes*», en una posición de supremacía que le permite relacionarse con los órganos representativos facilitando el funcionamiento efectivo del sistema de gobierno parlamentario. La limitación de las potestades jurídicas de la Corona supone que el Rey no es un gobernante en sentido propio, y, en especial, que no se interfiere en la dirección política ni en las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo.

2.1.2. Símbolo de la unidad y permanencia del Estado

El artículo 56.1 de la Constitución define al Rey como «*símbolo de la unidad y permanencia del Estado*». Otros Jefes de Estado de sistemas republicanos cumplen también esa función de símbolo de la unidad y de la permanencia del

Estado, pero en el caso de las monarquías, ese carácter simbólico adquiere una dimensión más trascendente, dada la especial eficacia simbólica de la Corona, que une la tradición histórica y los valores comunitarios. Los elementos iconográficos y simbólicos encuentran un peculiar relieve en la actual sociedad de la información y la imagen, lo que ha fortalecido el papel simbólico de la Corona, dentro y fuera del país, como imagen e identificación de España.

El papel del Rey como símbolo de la unidad y la permanencia del Estado (y de la nación española) no le atribuye competencias jurídicas específicas, pero ese papel simbólico no carece de relevancia constitucional y está lleno de contenido. La doctrina constitucional distingue entre instituciones representativas en sentido propio, basadas en el pluralismo y en la regla de la mayoría, e instituciones simbólicas calificadas como «*instituciones para la unidad*», entre las que habría de insertarse la Corona. La Constitución utiliza el término símbolo no como metáfora sino para expresar una representación de lo sensible. Este aspecto simbólico implica al Rey más allá de su persona, lo que ha permitido afirmar que la función del Rey es esencialmente la de «*ser*», la de su propia presencia, papel que es de importancia superior a lo que el Rey diga o haga.

Como símbolo de la unidad y permanencia del Estado el Rey cumple una importante función integradora de la vida política y de su continuidad que se manifiesta principalmente de dos modos:

- a) *Como símbolo de unidad*: En lo que se refiere a la unidad del Estado, el Rey participa o se refieren a él todas las actuaciones de los órganos constitucionales del Estado. Por eso, por ejemplo, nombra y cesa a los miembros del Gobierno y de otros órganos constitucionales, sanciona y promulga las leyes o la justicia se administra «*en nombre del Rey*» (art. 117.1 CE).

Así, la unidad del Estado y del propio orden estatal se personifica simbólicamente en la persona del Rey. A través de su persona se reúnen y se aúnan, coordinadamente, los diversos poderes y los diversos niveles territoriales del Estado de modo que su papel de símbolo, junto a la función real de declarar y manifestar la voluntad del Estado, es un instrumento al servicio de la unidad de la Nación española que consagra el artículo 2 de la Constitución.

Como símbolo y precisamente por su carácter meramente simbólico, la Corona cumple una función integradora de todas las nacionalidades y regiones. La función simbólico-integradora del Rey lo convierte en un factor de unidad, cohesión e integración, no sólo territorial, sino también social y político, por encima de intereses o posiciones diferentes o enfrentadas. El Rey, en cuando signo visible que expresa la unidad y permanencia del Estado, es un elemento que permite la autoidentificación de la comunidad política en su pasado y presente, y reducir a la unidad las tendencias centrífugas o disgregadoras propias de la dialéctica de la lucha política, consagrando la perennidad del Estado y de sus poderes ante los cambios que refleja la sociedad política.

- b) *Como símbolo de permanencia*: La Corona simboliza, junto a la unidad del Estado, su permanencia o el «no cambio» en el tiempo del «ser» de España. La permanencia es predicable de la Monarquía por su carácter vitalicio y hereditario. El juego democrático trae consigo los cambios de personas en las instituciones del Estado, pero la existencia de un órgano personal permanente facilita la transmisión de tradiciones, de experiencias, de informaciones, al margen de las contingencias de cada momento. La Constitución habla, por ello, de la Corona como institución permanente para distinguirla de sus titulares pasajeros, los sucesivos Reyes.

2.1.3. Arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones

Según el artículo 56.1 de la Constitución el Rey «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones». Esta encomienda específica podría dar a entender que la Constitución consagra un poder arbitral y moderador autónomo del Monarca con las consiguientes facultades jurídicas. Sin embargo, la defensa del orden constitucional tiene sus propios instrumentos y no puede asignarse como función jurídica al Monarca, y aún menos, como algunas han defendido, desde su papel de mando supremo de las Fuerzas Armadas, aunque este mando puede tener algo más de lo puramente simbólico.

No obstante, cuando la Constitución asigna al Rey arbitrar y moderar el funcionamiento de las instituciones se está refiriendo a algo sustancialmente distinto a su papel de símbolo. No se refiere ya a un «ser» sino a un «decir» y a un «hacer». La moderación como virtud debería impregnar toda la actuación del monarca; el Rey, en el ejercicio de sus funciones, ha de procurar allanar, templar y moderar, en mayor o menor grado, las posibles contraposiciones y roces entre las diversas actividades y poderes del Estado, actuando como un invisible moderador.

Esa función moderadora y arbitral del monarca, de alcance meramente persuasivo, no se configura como una potestad traducible en actos jurídicos, ni implica la concesión de facultades jurídicas específicas que permitan al Rey adoptar actos jurídicos vinculantes, que se impongan a los otros poderes públicos aunque puedan tener consecuencias políticas. Se trata de una forma de ejercicio de la autoridad personal derivada de la preeminencia o primacía del Monarca, y de su influencia en la sociedad y en las instituciones políticas, que le permita ejercer, con sentido moderador y arbitral, una labor de estímulo y de apoyo a la buena marcha de las instituciones, a favor del «funcionamiento regular» de los poderes públicos.

Si la intervención moderadora o arbitral real alcanzase su propósito, por la aceptación de los poderes afectados, su resultado habrá de formalizarse a través de los procedimientos de decisión y actuación de los demás órganos estatales, al igual que ocurre en la función mediadora exitosa en los conflictos internacionales o sociales, aunque en estos últimos casos el procedimiento mediador se formalizará a diferencia de la necesariamente discreta intervención real. Los términos que utiliza la Constitución, moderación y arbitraje, quizá

no sean los más adecuados para describir esta peculiar función real; parecen indicar situaciones patológicas de conflictos y de crisis en las que la intervención real contribuya a la solución del conflicto. Nuestro sistema constitucional ha judicializado los mecanismos para solucionar estos conflictos, y en él no tendría cabida ese papel resolutorio autónomo del Rey como poder jurídico «*neutro*» y *supra partes* para decidir soberanamente.

El artículo 56.1 de la Constitución se refiere de forma genérica a ejercer una influencia moderadora y arbitral, pero no determina sus cauces e instrumentos. Por su naturaleza, es una función que tiene un carácter genérico e indeterminado, y también en cuanto a sus formas y sus posibles destinatarios y que incide en toda la actuación real en su relación con los distintos órganos e instituciones del Estado compuesto. El Rey no solamente está excepcionalmente bien situado para ejercer la influencia política, sino que además está constitucionalmente facultado para ello. El reconocimiento constitucional de esa función real supone una carga pasiva para los demás órganos estatales, no en el sentido de que haya de aceptarse una concreta labor mediadora o arbitral a iniciativa del monarca, sino desde el punto de vista de que el Rey realiza una función constitucional y está legitimado para hacer advertencias y recomendaciones.

Ello supone un derecho a ser oído, a ser respondido y, ante todo, a ser debidamente informado. Este último aspecto ha sido consagrado en el artículo 62.g de la Constitución que reconoce el derecho del Rey a ser informado de los asuntos de Estado lo que normalmente se realiza a través de las informaciones que solicite y de los contactos directos periódicos con el Presidente del Gobierno, en los despachos semanales, los Presidentes de los órganos constitucionales, los Ministros, los Presidentes de las Comunidades Autónomas y demás autoridades. También a esos efectos está prevista la eventual presidencia real del Consejo de Ministros con fines informativos aunque previa petición del Presidente del Gobierno.

2.1.4. Asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales

Esta es una función propia de un Jefe de Estado y consecuencia del carácter simbólico de representación de la unidad y permanencia del Estado, manifestado en el plano de las relaciones con otros Estados u organizaciones, pero al máximo nivel pues no excluye otros tipos de representación inferior (ministros, embajadores, etc.). Esta función se proyecta en facultades concretas como las de acreditar y recibir a los embajadores y otros representantes diplomáticos y manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados (art. 63.1 y 2 CE).

La Constitución ha añadido en su artículo 56.1, en virtud de una enmienda introducida en el Senado, un párrafo conforme al cual esta función de representación internacional del Rey lo es «*especialmente con las naciones de su comunidad histórica*». Esta referencia tiene el valor emotivo que justifica constitucionalmente alguna especialidad de las relaciones políticas españolas

con esas naciones (se trataría principalmente de los países iberoamericanos), pero no se traduce en una acción efectiva personal del Rey, independiente del refrendo.

Que el artículo 56.1 de la Constitución se refiere expresamente al Rey como «*la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales*» no debe ser entendido como que le corresponda la dirección de la política exterior, la cual, según el artículo 97.1 de la Constitución corresponde al Gobierno. Quizá por eso el precepto utilice el término «*asume*» en vez de otros más comprometidos como «*le corresponde*», «*ejerce*» o «*desempeña*». Sin embargo, la práctica ha demostrado la trascendencia de la función regia de la más alta representación de España, del Reino de España, no sólo en el plano formal del Derecho internacional, sino en el plano material de las relaciones internacionales.

El Rey ha cumplido un papel muy importante en el ámbito de la política exterior y de la mejora de relaciones de España con otras naciones, buena parte de esa función «*exterior*» del Rey se cumple a través de los contactos personales que se derivan de las visitas que el Monarca realiza a otros Estados y sus contactos con Jefes de Estado y de Gobierno de esos países, y también en las visitas que realizan a España Jefes de Estado y de Gobierno de otros países. Esos contactos, sometidos a criterios de dirección política gubernamentales en cuanto a su programación, sobrepasan el marco puramente protocolario en la medida en que esos contactos, ya sea en visitas de Estado ya en viajes privados, cumplen una función importante en el plano político exterior y en la presencia institucional de España, favoreciendo también contactos económicos, sociales o culturales.

En las visitas de Estado, los discursos del Rey pueden expresar posiciones sobre temas de nuestra política exterior, sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales o sobre temas generales de la política internacional, también en relación con el fomento de la cooperación y de la pacificación de los conflictos. Aunque, en general, el Rey no asiste a reuniones o a cumbres internacionales, ni participa en los organismos internacionales (salvo alguna presencia protocolaria en Naciones Unidas, OIT, etc.), encarna la imagen de España y ha servido de instrumento para importantes logros de nuestra política exterior.

2.1.5. Ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes

El artículo 56.1 concluye con la declaración de que el Rey «*ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes*».

La exigencia de esta cláusula de cierre de que las funciones regias estén atribuidas expresamente, da carácter taxativo a cualquier atribución de prerrogativas a la Corona, sin posibilidad de ampliación analógica, y remite directamente a los artículos 62 y 63 de la Constitución, así como a su posible legislación de desarrollo.

2.2. Funciones específicas

Se trata de funciones efectivas, que realiza personalmente el Rey pero con la participación de otros órganos, autores materiales de los actos en que se concretan, a través del refrendo y que son responsables de la actuación del Rey. Por esa razón parece conveniente estudiar las funciones del Rey según la mayor relación que suponga con los diferentes órganos del Estado.

2.2.1. Funciones en relación con el gobierno

Tradicionalmente el Rey era el titular del poder ejecutivo aunque de hecho se ejerciera por el Gobierno, figura a veces desconocida en las Constituciones. La Constitución de 1978, recuerda Sánchez Agesta, ha cortado deliberadamente toda identificación del Rey con el poder ejecutivo para pasar a ser el órgano moderador y representante del Estado, lo que ha modulado toda relación del Rey con el Gobierno.

2.2.1.1. Nombramiento del Gobierno [arts. 62.d) y e) y 100 CE]

En el nombramiento del Gobierno debemos distinguir el nombramiento del Presidente del Gobierno y el de los demás miembros.

En el nombramiento del Presidente del Gobierno pueden señalarse dos supuestos, el nombramiento ordinario y el extraordinario.

- a) El nombramiento ordinario procede tras la celebración de elecciones generales y en los casos de dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno y de pérdida de la cuestión de confianza (arts. 99.1, 101.1 y 114.1).

En este caso, el Rey propone al Congreso de los Diputados el candidato a Presidente del Gobierno y, una vez obtenida la investidura de la Cámara, le nombra Presidente con el refrendo certificativo del Presidente del Congreso de los Diputados [arts. 62.d), 64.1 y 99.3].

La propuesta del candidato está sometida a unos límites objetivos de hecho pues el Rey deberá proponer al líder del partido mayoritario o capaz de formar coaliciones o pactos. El grado de discrecionalidad en la actuación del Rey depende de la composición del Congreso de los Diputados. Si, por ejemplo, un partido político dispone de la mayoría absoluta clara y apoya unánimemente a su candidato, el Rey carece realmente de toda capacidad de maniobra; si, por el contrario, no hay una mayoría parlamentaria suficiente y es difícil el acuerdo entre los partidos políticos, el Rey podría intentar ese acuerdo y actuar, por tanto, como formador del Gobierno que ha de obtener la investidura.

- b) El nombramiento extraordinario procede tras prosperar una moción de censura del Congreso de los Diputados contra el Gobierno, en los términos de los artículos 113 y 114.2 CE, y se trata de un nombramiento directo y automático. En efecto, si el Congreso adopta una moción de censura el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato

incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara, por lo que el Rey le nombrará Presidente del Gobierno, con el refrendo del Presidente del Congreso (art. 114.2 y 64.1).

Los miembros del Gobierno son nombrados por el Rey, a propuesta de su Presidente y con su refrendo [arts. 62.e) y 100]. Estrictamente el Presidente del Gobierno hace una propuesta que el Rey puede o no aceptar. Pero, como antes se dijo, la facultad del Rey está sujeta a límites objetivos que resultan del juego mismo de la vida política (por ejemplo, la mayoría que respalda al Presidente, o la condición que éste ponga para su continuidad en el cargo), y que han de ponderarse en la discreción de las conversaciones entre el Rey y el Presidente.

El Rey «*carece de libertad*» para nombrar y separar a los miembros del Gobierno al serle vinculante la propuesta del Presidente del Gobierno. De no ser así se volvería al sistema parlamentario dualista o de doble confianza. Por ello, si no hay propuesta el acto del Rey sería inexistente; y si se separa de la propuesta sería radicalmente nulo. Cuestión distinta es la influencia y capacidad de persuasión que el Monarca puede ejercer sobre el Presidente del Gobierno para que incluya en la propuesta de nombramiento o cese a determinadas personas.

2.2.1.2. Cese del Gobierno y de su Presidente

Corresponde al Rey el cese del Presidente del Gobierno y de los demás miembros [art. 62.d) y e)] en los términos previstos en la Constitución (arts. 101 y 114), es decir, tras la celebración de elecciones generales, pérdida de la cuestión de confianza, triunfo de la moción de censura, dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

La función del Rey, en lo que al cese del Presidente del Gobierno se refiere, obedece a un acto debido: se limitará a aceptar el cese o dimisión que le es presentada. Como veremos más adelante, el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales y en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución o por dimisión o fallecimiento de su Presidente (artículo 101.1). En estos casos y más allá de la literalidad del texto constitucional, el Rey en ejercicio de su «*función invisible*» de persuasión e influencia puede aconsejar al Jefe del Gobierno sobre la conveniencia o inconveniencia de su dimisión; de lo cual no quedará ninguna constancia formal, permaneciendo en el reservado ámbito de las relaciones entre el Presidente del Gobierno y el Jefe del Estado.

2.2.1.3. Cese de los miembros del Gobierno

El Rey cesa (separa o pone fin a sus funciones, dice eufemísticamente la Constitución) a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente y con su refrendo [arts. 62.e), 64.1 y 100]. La relación entre la propuesta del Presidente del Gobierno y la aceptación por el Rey se plantea en los mismos términos que se vieron en relación con el nombramiento.