

## Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA MONARQUÍA EN 1978.—2.1. La Monarquía en el proceso constituyente.—2.2. El significado de la Monarquía y las funciones constitucionales del Rey.—III. LA CORONA Y LAS CORTES.—IV. CARACTERIZACIÓN DE LA MONARQUÍA EN LOS ESTADOS EUROPEOS.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA OPCIÓN MONÁRQUICA EN EL SIGLO XXI.

### I. INTRODUCCIÓN

El Título Preliminar, que recoge los principios político-constitucionales del Estado que la propia Constitución crea, declara en el apartado 3 del artículo 1 que «la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria». Este punto no fue objeto de modificación alguna a lo largo del proceso constituyente, de tal forma que se incluyó en la redacción definitiva de la Constitución con el tenor literal del texto del Anteproyecto. Esto no significa que no hubiera posturas divergentes, por el contrario, «la antítesis de posturas determinó que no se alterase ni una sola palabra del texto inicialmente pactado»<sup>1</sup>.

La consolidación en las normas constitucionales de la Monarquía Parlamentaria desembocó en una regulación precisa de las funciones del Rey, con el fin de establecer una «Monarquía Parlamentaria racionalizada». Así lo señaló Sánchez Agesta, al comentar el Anteproyecto de Constitución, aunque entendiendo que era excesiva esta racionalización «... pues quita a este régimen una de sus grandes virtudes, la flexibilidad en la relación y el juego de

---

★ Profesoras Propias de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (ICADE). Comillas.

<sup>1</sup> F Garrido Falla, «Comentario al artículo 1.3», en F Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, p. 38.

poderes...»<sup>2</sup>. No obstante, la proclamación de la soberanía popular y, en general, la garantía de la participación ciudadana de modo que se asegure la legitimación de los poderes estatales, exigen reducir a normas tasadas las funciones del monarca.

En la práctica, esta reducción se debió fundamentalmente al deseo constituyente de limitar los poderes del Rey y, como dice De Esteban, porque en España faltaban las prácticas y convenciones que habían ido configurando las Monarquías Parlamentarias europeas de los Estados democráticos<sup>3</sup>. No obstante, la función de árbitro y moderador del sistema puede llegar a formar un núcleo de actividad de cierto alcance, especialmente en momentos difíciles para la Nación, según señala Jiménez de Parga<sup>4</sup>. Recuerda también este autor la similitud de las disposiciones del artículo 56 de la Constitución española, con el artículo 5 de la Constitución francesa, que afirma que el Presidente de la República «asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado»<sup>5</sup>. En definitiva, las funciones del Jefe del Estado en una Monarquía y en una República parlamentaria se han aproximado en un Estado democrático de Derecho. Lo que no significa que no separen a ambas instituciones importantes diferencias, especialmente en su legitimación y representación, así como en lo que se refiere al papel simbólico y de permanencia, sobre los que algunos autores consideran el papel de la Corona más eficaz que el de un Presidente de la República<sup>6</sup>.

## II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA MONARQUÍA EN 1978

### 2.1. La Monarquía en el proceso constituyente

Dos fueron, en opinión de Alzaga, los factores que determinaron la redacción del Título II de la Constitución «De la Corona»: «En primer lugar la larga tradición monárquica de nuestro país, que ha conocido diversas plasmaciones jurídico-constitucionales a lo largo del siglo XIX (...). Un segundo factor que ha condicionado en grado no precisamente nimio, la formación de las facultades que la Constitución atribuye a la Corona ha sido la posición del Partido Socialista Obrero Español (y de sus fuerzas afines, como los socialistas de Cataluña), que sostuvieron hasta el trámite del Pleno del Congreso un voto particular que defendía la forma republicana de Gobierno, voto que

<sup>2</sup> L. Sánchez Agesta, «Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional», en *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 112.

<sup>3</sup> J. de Esteban y P. González-Trevijano, *Curso de Derecho constitucional*, vol. III, Madrid, 1995, p. 43.

<sup>4</sup> M. Jiménez de Parga, «El Estatuto del rey en España y en las Monarquías Europeas», en P. Lucas Verdú (dir.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria*, Madrid, 1983, p. 125.

<sup>5</sup> M.<sup>a</sup> I. Álvarez Vélaz y M.<sup>a</sup> F. Alcón Yustas, *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Textos y Comentarios*, Madrid, 1996, p. 308.

<sup>6</sup> Cfr. M. García Canales, *La Monarquía Parlamentaria*, Madrid, 1991, p. 93.

no tenía posibilidades prácticas de prosperar, pero que patentizaba una actitud que a lo largo de todo el proceso constituyente, contribuyó a determinar que nuestra Corona, sin llegar al caso límite que hoy representa la Constitución sueca de 1975, se moviese en unos niveles muy reducidos de poder político...»<sup>7</sup>.

De hecho, el diputado Gómez Llorente defendió en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados que, en opinión del Grupo Parlamentario Socialista, «la forma republicana del Estado es más racional y acorde bajo el prisma de los principios democráticos». Esta aseveración forma parte de un discurso en el que afirmó, entre otros argumentos, que la vinculación socialismo-República se hizo necesaria en España «para combatir el caciquismo, simplemente para algo tan elemental como conseguir unas verdaderas libertades públicas y un régimen democrático honesto»<sup>8</sup>.

Ciertamente, satisface el sabor decimonónico de éstas y otras declaraciones expresadas en las Cortes Constituyentes de 1978. Casi treinta años después, ni las fuerzas políticas, ni la opinión pública, pueden legítimamente expresar el temor de que la Monarquía influya para limitar las libertades ciudadanas. Incluso, durante el desasosiego que padeció el pueblo español en los años de la transición, la Monarquía se conformó como una institución conciliadora pero avanzada, que había roto con el pasado inmediato y con el constitucionalismo histórico español, excepto por lo que podríamos denominar, prudentes «silencios del Rey»<sup>9</sup>.

Desde los primeros momentos de la transición, la Corona expresó su opción por un cambio que abriera las puertas al principio democrático. Ya en abril de 1976 los propósitos del Rey quedaron claros en la entrevista concedida al periodista americano Arnaud de Borchgrave, y publicada en el semanario *Newsweek*, en la que expresaba su disconformidad con las reformas propuestas por el Presidente Arias Navarro<sup>10</sup>. En junio, el Rey manifestó nuevamente su postura, en el Congreso de los Estados Unidos, al que fue invitado con ocasión del bicentenario de la independencia americana. En su discurso afirmó, entre otras cosas, que «la Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política (...) según los deseos del pueblo libremente expresados».

La eficacia de estas palabras se empezó a apreciar tras el resultado de la entrevista que mantuvo el Rey con el Presidente Arias Navarro, en Palacio Real, con ocasión de una recepción ordinaria de cartas credenciales<sup>11</sup>. El Presidente optó por presentar la dimisión. Era el día primero del mes de julio del

<sup>7</sup> Ó. Alzaga Villamil, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, p. 371.

<sup>8</sup> Ó. Alzaga Villamil, *op. cit.*, p. 372.

<sup>9</sup> J. Bardavio, *Los silencios del Rey*, Madrid, 1979.

<sup>10</sup> En marzo de 1976 el Presidente Arias envió a las Cortes un proyecto de Ley de Asociaciones y un proyecto de modificación del Código Penal, con el fin de suavizar la normativa sobre asociaciones, aprobada por Decreto-ley en diciembre de 1974.

<sup>11</sup> Arias Navarro, nombrado por Francisco Franco, mantuvo su cargo hasta julio de 1977. El Rey se vio obligado a esperar unos meses para llevar a cabo la sustitución, pues, conforme a la legislación vigente, no estaba previsto que la muerte de Franco conllevara el cese del Presidente del Gobierno.

mismo año 1976. El Consejo del Reino fue informado y convocado con urgencia, como era preceptivo a tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Estado, pues le correspondía presentar la terna de candidatos, entre los que el Jefe de Estado debería elegir al Presidente del Gobierno. El Rey había iniciado una política de cambio, pero estaba sometido a la ortodoxia de las Leyes Fundamentales, por lo que no era libre para nombrar al nuevo Presidente. Tendría que designarlo entre los nombres incluidos en la terna, elegidos por un órgano con precedencia sobre todos los demás cuerpos consultivos, cuya composición respondía a los principios de la «democracia orgánica»<sup>12</sup>.

La sesión del Consejo, hábilmente dirigida por Torcuato Fernández Miranda, Presidente nato del Consejo del Reino, por serlo de las Cortes, preparó una terna que incluía a Adolfo Suárez, joven Secretario General del Movimiento, que había sorprendido favorablemente a la clase política y a la opinión pública en un brillante discurso ante las Cortes defendiendo la libertad de asociaciones políticas.

Se iniciaba el proceso de transición a la democracia, a la vez que se terminaba con el intento continuista de disfrazar la legalidad existente en un marco ligeramente tolerante<sup>13</sup>. La Ley para la Reforma Política y la apertura al pluralismo, constituyeron los elementos imprescindibles para la celebración de las elecciones de 15 de junio de 1977, que crearon las Cámaras legislativas elegidas por sufragio universal, que en la práctica actuaron como Cortes Constituyentes<sup>14</sup>. Unas Cortes enfrentadas a una tarea extraordinaria y emocionante, sólo posible si se alcanzaba acuerdo en los principios políticos esenciales. Entre ellos, la Monarquía, que podría haber sido un punto grave de desacuerdo, fue apoyada por las fuerzas políticas que participaron activamente en las iniciativas movidas desde la Corona, y aceptadas por una oposición,

---

<sup>12</sup> Disponía el artículo 4.1 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, que el Consejo del Reino «tendrá precedencia sobre los cuerpos consultivos de la Nación, asistirá al Jefe del Estado en asuntos y resoluciones trascendentales...». Se establecía también en el mismo artículo que, además del Presidente integrarían el Consejo del Reino, seis consejeros natos y seis electivos. Los natos eran el prelado de mayor jerarquía y antigüedad, entre los procuradores en Cortes; el capitán general, o en su defecto el teniente general, de mayor antigüedad, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el del Consejo de Estado y el del Instituto de España. Los electivos eran procuradores en Cortes, elegidos por votación entre los grupos representados en la Cámara: dos por los consejeros nacionales, dos por la organización sindical, dos por la Administración local, dos por la representación familiar, uno por los rectores de Universidad y uno por los colegios profesionales.

<sup>13</sup> Las posiciones políticas al inicio del reinado de Juan Carlos han sido objeto de numerosos estudios. Podrían resumirse en cuatro actitudes: a) La inamovilidad política, o rechazo al cambio; b) El «reformismo continuista», pretendido por sectores herederos del franquismo, como Arias Navarro, que deseaban introducir una limitada «apertura política»; c) «La oposición reformista» que deseaba establecer pacíficamente un sistema democrático, desde la legalidad vigente, y d) «La opción rupturista», defendida mayoritariamente por la izquierda, que constituyeron en 1975, la Plataforma de Convergencia Democrática. Cfr. A. Torres del Moral, *Principios de Derecho constitucional Español*, Madrid, 2005, pp. 25 y ss.

<sup>14</sup> La naturaleza de las Cortes estaba implícita en los preceptos contenidos en la Ley para la Reforma Política, puesto que preveía un procedimiento parlamentario especial para la reforma constitucional. No obstante, resulta irregular que una Asamblea que se supone constituyente no sea convocada con esta naturaleza, también es infrecuente una Asamblea constituyente conformada por dos Cámaras.

que, a pesar de la expresión formal de su preferencia republicana, supieron valorar la actitud de la institución en el cambio político <sup>15</sup>.

Esta postura fue lo que permitió al diputado Gómez Llorente reconocer que «no ocultamos nuestra preferencia republicana, incluso aquí y ahora, pero sobrados ejemplos hay de que el socialismo, en la oposición y en el poder, no es incompatible con la Monarquía cuando esta institución cumple con el más escrupuloso respeto a la soberanía popular y a la voluntad de las reformas y transformaciones que la mayoría del pueblo desee en cada momento...» <sup>16</sup>; y, al diputado Martín Toval, también del Grupo Parlamentario Socialista, afirmar: «En suma ser republicanos hoy puede significar salvar a la Monarquía actual de sus adherencias no democráticas, pero recordando que sólo una Monarquía, por así decirlo, republicana puede hoy tener legitimidad para los demócratas».

Por ello, si, como expresa Alzaga, la postura del Partido Socialista, a la vez rigurosa y flexible, aceptó la Monarquía, pero condicionó su regulación constitucional, bienvenidos sean tales gestos. La mayoría de los diputados de Unión de Centro Democrático (UCD) tampoco pretendían una Monarquía con poderes efectivos. Lo que sí se apreció, fueron intentos de rodear la institución de órganos de apoyo, con el fin de fortalecer una Corona que, en opinión de algunos parlamentarios, necesitaba una estructura que la dotara de suntuosidad y solemnidad, y de una imagen pública de verdadera magistratura suprema <sup>17</sup>. Frente a estas pretensiones, la gran baza que la propia Monarquía jugó, y que algunos sectores se negaban a apreciar en su verdadera dimensión, fue el mecanismo de la naturalidad, la moderación y la tolerancia, además de una fe profunda, y no sólo correcta, en la democracia como forma de gobierno. Otorgar mayores poderes al Rey, mayor capacidad de arbitraje o de decisión, o la constitucionalización de un Consejo de la Corona, no hubieran acercado al Rey más al pueblo, ni hubieran asegurado con mayor eficacia la permanencia de la institución. Por el contrario, todo ello hubiera teñido a la institución con los resabios del pasado, aquella incompreensión entre la Monarquía, o la Dinastía, y el Pueblo que, por ejemplo, llevó a Isabel II al destierro.

## **2.2. El significado de la Monarquía y las funciones constitucionales del Rey**

El artículo 1 de la Constitución española instituye un Reino, a tenor de lo dispuesto en el apartado 3: «la forma política del Estado español es la

---

<sup>15</sup> Las fuerzas de izquierda propugnaron la abstención en el referéndum que ratificaba la Ley para la Reforma, puesto que trataba, al menos formalmente, de una Ley Fundamental, aprobada mediante el procedimiento establecido para las leyes de esta naturaleza. Sin embargo, participaron activamente en las elecciones democráticas de 1977.

<sup>16</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, de 11 de mayo de 1978.

<sup>17</sup> El Diputado López Rodó, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, presentó una enmienda que pretendía establecer un Consejo de la Corona. F. Garrido Falla, *op. cit.*, p. 939.

Monarquía parlamentaria», en el que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2), que se constituye en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1). El Estado así conformado, apuntado ya en el Preámbulo, se despliega en el resto de la Constitución, materializando y precisando estos principios.

En el Título II se regula la Jefatura del Estado, que asegura la constitucionalización de una Monarquía sin poderes efectivos, al establecer un estatuto del Rey acorde a las exigencias del principio democrático, que conforma el núcleo esencial de la Constitución. Una Monarquía definida como parlamentaria no sólo por razones formales, sino porque esta calificación responde a la constitucionalización de una estructura orgánica que sitúa al Parlamento en el centro del sistema. Todo ello convierte a la Monarquía española en una de las Jefaturas del Estado monárquicas más avanzadas del mundo.

El Rey goza de la legitimidad constitucional, expresada en las Cortes y en el referéndum nacional de ratificación de la Constitución, que él mismo sancionó solemnemente ante las Cortes Generales el día 27 de diciembre. Sin embargo, carece de la legitimación renovada periódicamente, que el pueblo concede a través de las urnas a sus representantes, porque de todos los órganos constitucionales sólo las Cortes Generales la poseen<sup>18</sup>. Es por esto por lo que nuestro sistema constitucional constituye un sistema parlamentario.

La Constitución declara, en el artículo 66, que las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, representan al pueblo español. Declaración que enlaza con el artículo 1.2, de modo que «queda conectado el órgano parlamentario con la soberanía popular»<sup>19</sup>. No olvidemos que, del «pueblo emanan los poderes del Estado» a través del principio de representación, que otorga a las Cortes legitimidad democrática, de modo que los actos de las Cortes constituyen actos del pueblo. Por ello, la Constitución, al configurar a la Monarquía como parlamentaria, la acerca al pueblo, depositario de la soberanía nacional, que renueva periódicamente su representación en las Cortes.

La Corona y el Parlamento quedan, por tanto, unidos desde el inicio de la Constitución. De modo que el Rey, que carece de poderes efectivos, enlaza sus funciones con el poder del Parlamento, que reúne a los representantes del pueblo, los verdaderos actores políticos del sistema constitucional. La Monarquía no es, por tanto, la fórmula política del Estado español, sino lo es la Monarquía parlamentaria. Se debe, pues, tener en cuenta que se están utilizando dos términos, «Monarquía» y «parlamentaria», que han de considerarse conjuntamente»<sup>20</sup>. De modo que, desde el punto de vista del Derecho

<sup>18</sup> Las Asambleas de las Comunidades Autónomas que ostentan también potestad legislativa originaria, legitiman igualmente sus poderes mediante las elecciones periódicas por sufragio universal, en las que se eligen los representantes del pueblo.

<sup>19</sup> J. Solé Tura y M. A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1988, p. 27.

<sup>20</sup> L. López Guerra, «Una Monarquía Parlamentaria», en *El Régimen Constitucional Español*, Barcelona, 1982, p. 9.

constitucional lo adecuado, al referirse a la Jefatura del Estado en España, es que el término «parlamentaria» acompañe siempre al de «Monarquía».

En este marco inicial, la regulación constitucional de la Corona, responde al deseo constituyente de establecer una Monarquía racionalizada con poderes tasados, que en ningún caso ensombreciera los principios de democracia, libertad e igualdad que tenían que presidir la Constitución. Así, de los preceptos constitucionales, se deriva que el Rey no posee poder constituyente, pues la soberanía se atribuye en exclusiva al pueblo y de él emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE); que el Rey no posee poder legislativo, pues la potestad legislativa del Estado se atribuye, en exclusiva, a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), y los Estatutos de Autonomía atribuyen, de acuerdo con la Constitución, la potestad legislativa autonómica a los parlamentos de las Comunidades Autónomas; que el Rey no gobierna, potestad que está atribuida, en el ámbito estatal, exclusivamente al Gobierno (art. 97 CE), y en el ámbito autonómico a los gobiernos de cada Comunidad Autónoma por sus propios Estatutos.

Este estatuto real no supone una contradicción con el hecho de que el Rey, como Jefe del Estado, es el supremo órgano de éste, y en tal sentido se requiere su intervención para los actos más relevantes de la vida estatal. La inactividad del Monarca paralizaría, en consecuencia, la marcha del Estado. Sin los actos del Rey el engranaje estatal dejaría de funcionar, por lo que la Constitución impone que esos actos se produzcan necesariamente, es decir, que sean de obligatoria realización. Ese es el sentido de la Monarquía Parlamentaria: el Monarca, por ser Jefe del Estado es el órgano supremo, pero por ser Rey es un órgano supremo desprovisto de competencias de libre ejercicio. Así, la intervención el Rey resulta necesaria, pero es obligada, porque al carecer de poderes efectivos su voluntad está sometida a las decisiones de quienes los ostentan<sup>21</sup>.

Lo anterior no significa que el Rey, Jefe de Estado carezca de funciones constitucionales. El artículo 56.1 CE, el primero del Título II, constituye el eje de las atribuciones que la Constitución otorga al titular de la Corona: «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 primer lugar, la Constitución, es decir, «la Nación española en uso de su soberanía», otorga al Rey la Jefatura del Estado, y es el único artículo de la Constitución que señala este hecho. Y, aunque la Constitución se refiere siempre al Rey, es obvio que alude al titular de la Corona, que podría ser una

---

<sup>21</sup> Expresaba Gregorio Peces-Barba su opinión sobre el valor de la Monarquía en un artículo publicado en la prensa diaria: «La Monarquía Parlamentaria diseñada por la Constitución de 1978, por su carácter, es arbitral y moderadora del funcionamiento regular de las instituciones, pero permanece al margen del fragor político, y eso constituye su fortaleza, su autoridad moral y su legitimación», *ABC*, 24 de enero de 1993, p. 46.

Reina, o darse el caso de que ejerciera las funciones constitucionales, en nombre del Rey o la Reina, una Regencia, unipersonal o colegiada.

El Rey, es «símbolo de la unidad y permanencia del Estado» y lo es por sí mismo, por su existencia, o presencia, en la actividad o en la inactividad. El ejercicio de esta función es lo que le otorga «una posición preeminente desde el punto de vista de la dignidad formal»<sup>22</sup>. Una atribución de no escaso interés. Por una parte, porque la unidad es uno de los tres principios que definen, en el artículo 2, la estructura territorial del Estado que la propia Constitución crea: unidad, autonomía y solidaridad<sup>23</sup>. El Rey se alza, por tanto, como símbolo permanente de la unidad del Estado, frente al pluralismo y la heterogeneidad de los territorios. Por otra parte, el Rey está sujeto, como los demás poderes públicos, a la Constitución y ésta garantiza también el derecho a la autonomía de «nacionalidades y regiones» en el mismo artículo.

En consecuencia, el Rey se convierte en una figura integradora, en una verdadera *autoritas*, que puede alcanzar relevante significado político en momentos de desintegración o de estatismo. Pues, símbolo de la unidad del Estado, está obligado a respetar la autonomía. Y como Jefe del Estado, forma parte de un sistema constitucional al que queda vinculado por efectos del artículo 9.1 CE: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.» Un sistema creado por la Nación española, que proclama su voluntad de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», según reza el Preámbulo constitucional<sup>24</sup>.

Además, el Rey simboliza la permanencia del Estado. Frente a los cambios políticos y las tensiones sociales, el Rey simboliza el orden, el entramado de relaciones jurídico-políticas que mantiene la estabilidad del Estado, más allá de los vaivenes políticos que protagonizan los partidos en legítima lucha por el ejercicio del poder. En este ámbito, la Monarquía aporta la seguridad del orden sucesorio, que asegura en lo posible la continuidad de la institución, aun cuando el titular de la Corona sea menor de edad. Una institución apartada de la política activa y de la inestabilidad de los cambios, a la que no afecta el desprestigio, o prestigio, de la clase política. Debido al principio de la irresponsabilidad, la Jefatura de Estado se aleja de los riesgos de las campañas electorales y de las urnas, y del desgaste de los Gobiernos. El Rey no asume la responsabilidad de sus actos porque no responden a su voluntad, sino a la de otros órganos, pero, como Jefe del Estado, asume la «más alta represen-

<sup>22</sup> F. Fernández Segado, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992, p. 576.

<sup>23</sup> El artículo 2 CE establece: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.»

<sup>24</sup> El Preámbulo constitucional fue incluido en texto debido a dos enmiendas. La enmienda núm. 452, presentada por los diputados Enrique Tierno Galván y Raúl Morodo Leoncio, del Grupo Mixto, y la enmienda núm. 779 de Unión de Centro Democrático, *Constitución española Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 198, pp. 314 y 482.

tación del Estado en las relaciones internacionales». Porque el Estado permanece aunque la dinámica de la política conlleve cambios en la ideología imperante o en los propósitos de los programas de Gobierno.

Arbitrar y moderar «el funcionamiento regular de las instituciones» se conforma como una solitaria expresión, en el artículo 56.1 CE, que debe interpretarse en relación con otros preceptos constitucionales. La función moderadora del Rey suele referirse a la colaboración del Jefe del Estado con otros poderes. Ya señalamos que el Rey carece de poderes propios, o dicho más exactamente, no puede innovar, por sí mismo, el ordenamiento ni producir, por su sola voluntad, actos jurídicos estatales de aplicación de ese ordenamiento<sup>25</sup>. De este modo las atribuciones que el artículo 62 CE otorga al Rey están referidas a la actuación de otros órganos. Funciones que exigen para su plenitud la acción del Jefe del Estado, que vincula su potestad a la del otro órgano constitucional con poder decisorio, formando así un acto complejo. Así, el Rey sanciona, promulga y manda publicar las leyes aprobadas por las Cortes Generales, nombra a los Ministros a propuesta del Presidente, expide los decretos aprobados por el Consejo de Ministros y en su nombre se imparte justicia<sup>26</sup>.

Las únicas decisiones que la Constitución atribuye libremente al Rey son la distribución de las cantidades presupuestarias destinadas al sostenimiento de la Familia Real y la Casa del Rey y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de dicha Casa del Rey (art. 65 CE). Sólo estas decisiones están excluidas del refrendo, debiendo ser todas las demás refrendadas por el Presidente del Gobierno, los Ministros competentes o el Presidente del Congreso, según los casos, careciendo de validez si así no lo fueren (arts. 56.3 y 64 CE).

En cuanto al «arbitraje» creemos, con Torres del Moral, que «es difícilmente deslindable de la función moderadora y, en el caso de la Constitución española, también de la función simbólica, debido al carácter parlamentario de la Monarquía»<sup>27</sup>. Algún autor ha querido ver en estas expresiones constitucionales un margen para la acción real, en aras de orientar un funcionamiento de las instituciones políticas conforme con las competencias distribuidas por la Constitución. No creemos que de la regulación constitucional de la Corona pueda entenderse la existencia de actividades discrecionales del Rey, puesto que sus funciones están tasadas en el texto constitucional, como lo están las atribuciones de los demás órganos constitucionales. La Constitución establece una colaboración de poderes, en la que cada órgano constitucional goza de unas facultades concretas, formándose un entramado de relaciones jurídico-constitucionales, que aseguran la colaboración entre

<sup>25</sup> Aragón Reyes, «Introducción», en *La Monarquía Parlamentaria en España y en otros Estados Europeos*, Boletín de Documentación, núm. 21, CEPC, p. 3.

<sup>26</sup> Aunque los artículos 62 y 63 de la Constitución enumeran con cierto rigor ordenancista las funciones del Rey, a lo largo del articulado constitucional hay otras referencias: artículos 90, 92 y 117, entre otros.

<sup>27</sup> A. Torres del Moral, *op. cit.*, p. 52

órganos, y la garantía de los principios inspiradores del texto. El Jefe del Estado goza también de las facultades que la Constitución ha previsto, y su expansión podría invadir las facultades de otros órganos. No obstante, pueden entrecruzarse algunas capacidades que, en determinadas circunstancias, podrían otorgar al Rey un margen para una verdadera función arbitral. Por antonomasia esta posibilidad parece desprenderse del artículo 99.1 CE que dispone: «Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.»

La cuestión consiste en delimitar la libertad del Rey para decidir el candidato a la Presidencia, que deberá someterse al procedimiento establecido en los apartados siguientes del mismo artículo 99, para obtener la confianza del Congreso de los Diputados. Es cierto que, como ha considerado De Otto, al tratarse de consultas no vinculan al Rey<sup>28</sup>. No obstante, la libertad del monarca está limitada por la proporción de fuerzas representadas en la Cámara, ya que la obligación del Rey consiste en presentar un candidato que cuente con la confianza de la Cámara, o con mayores expectativas de obtenerla. Sujeto a la Constitución, como el resto de los poderes públicos, debe respetar el derecho al desempeño de cargos públicos, conforme al artículo 23.1 de la Constitución<sup>29</sup>.

Por último, podría apuntarse, con extremas cautelas, que si bien el Rey no puede expresar su opinión en público, ni puede imponerla, sí podría hacerla saber, en privado. De hecho, en las consultas que ha de mantener con los representantes de las fuerzas políticas parlamentarias, está implícito un intercambio de pareceres sobre asuntos públicos. De hecho, no sería fácil que el Rey cumpliera eficazmente esta función que la Constitución le encarga, si no conoce en profundidad los programas y la actividad de las fuerzas políticas. Por otro lado, la propia Constitución reconoce que el Jefe del Estado ha de estar informado, puesto que dispone en el artículo 62 que «corresponde al Rey (...) g) ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno».

Todas estas funciones exigen que el Rey conozca los asuntos públicos, por lo que no resulta excesivo que en un supuesto intercambio de pareceres el Rey pueda hacer saber, en su diálogo con los actores políticos, su criterio, especialmente al Presidente del Gobierno, con el que es inevitable que mantenga algún contacto en actos institucionales o en despachos periódicos. Si

<sup>28</sup> I. de Otto y Pardo, «La posición constitucional del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 1888, octubre-diciembre 1980, p. 150.

<sup>29</sup> Acerca del sistema ordinario de elección del Presidente y el papel del Rey en la propuesta del candidato: M.<sup>a</sup> F. Alcón Yustas, «La configuración constitucional del Gobierno. La figura del Presidente», en M.<sup>a</sup> I. Álvarez Vélez (coord.), *Escritos en Conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución Española*, Madrid, 2004, pp. 84-88.

estos diálogos se producen, nunca su contenido debe ser revelado, pues resulta innecesario señalar que, si el Rey expone su parecer, éste debe quedar amparado en el secreto del cargo.

### III. LA CORONA Y LAS CORTES

La Constitución española establece un sistema parlamentario, caracterizado por un bicameralismo imperfecto, en el que el Senado queda desdibujado frente a las potestades otorgadas al Congreso de los Diputados. Las sucesivas reformas del Reglamento del Senado pretendieron resolver los problemas de naturaleza y eficacia de la Cámara Alta, pero la necesidad de una reforma constitucional que conformara una verdadera Cámara de representación territorial se han ido haciendo cada vez más evidentes. No obstante, la indeterminación constitucional del Senado, los constituyentes igualaron las funciones de ambas Cámaras en importantes actos relativos a la Corona. La realización de estos actos constituyen las únicas ocasiones en las que ambas Cámaras deberán reunirse en sesión conjunta. Así lo establece el artículo 74.1 CE que afirma: «Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales»<sup>30</sup>. Éstas son presididas por el Presidente del Congreso de los Diputados. Y se regirán por un Reglamento aprobado por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras. Así lo exige el apartado 2 del artículo 72 de la Constitución. La cuestión es que no existe este Reglamento, el Reglamento de las Cortes Generales, y esta carencia conlleva cierta inseguridad en temas extraordinarios, pero trascendentes desde el punto de vista político, puesto que afectan a la Jefatura del Estado.

Las Cámaras no han aprobado, ni elaborado, el Reglamento de las Cortes Generales, que se mantiene «aún en el limbo jurídico más absoluto»<sup>31</sup>, aunque está previsto, además de en la Constitución, en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

La Constitución otorga, en primer lugar, a las Cortes la grave responsabilidad de proveer a la sucesión de la Corona, «en la forma que más convenga a los intereses de España», en el supuesto de que quedasen «extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho». Esta previsión, establecida en el artículo 57.3 CE, se enlaza «con la más rancia tradición española, desde el compromiso de Caspe, pasando por todas las Constituciones monárquicas del siglo XIX, con redacción prácticamente coincidente»<sup>32</sup>. El objetivo de estas previsiones, en la tradición histórica, consistía en preservar al pueblo de posibles enemigos que utilizaran la debilidad de un Estado descabezado, otorgando a las Cortes

---

<sup>30</sup> Estas previsiones tienen su antecedente en la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores del Estado de 19 de julio de 1837.

<sup>31</sup> M. Fernández-Fontecha Torres, *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, 1987, p. 231.

<sup>32</sup> R. Entrena Cuesta, «Artículo 57», en F. Garrido Falla (coord.), *op. cit.*, p. 957.

la responsabilidad de asegurar la transmisión del poder a una dinastía adecuada a los intereses de España.

En el proceso de 1978 el diputado Barreda propuso que, una vez extinguida la Dinastía, no se debería prejuzgar la forma política de la Nación, y aunque la enmienda no prosperó, treinta años después parece un exceso del poder constituyente, o una pretensión ingenua, predeterminar la forma política del Estado en tales circunstancias, sustrayendo a las futuras Cortes una decisión de tal calado político. Indudablemente, el objetivo de esta cláusula es asegurar la permanencia de la Monarquía, aunque la historia enseña que los preceptos constitucionales no impiden decisiones políticas cuando voluntad de las Cámaras es decidida, como ocurrió en febrero de 1873.

Sorprende que el artículo 57.3 CE no exija mayoría cualificada de las Cortes para el acuerdo de «prever a la sucesión de la Corona», mientras el apartado 5 del mismo artículo establece que «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona, se resolverán por una Ley Orgánica»<sup>33</sup>. El procedimiento a seguir, en estos supuestos, ha de ser el previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 81.2 de la Constitución, requiere «mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

El texto constitucional prevé también la intervención de las Cortes para la prohibición del matrimonio de las personas que tengan derecho a la sucesión en el trono. Así, el matrimonio de los sucesores a la Corona no necesita autorización, pero podría ser prohibido. En los siguientes términos lo establece el apartado 4 del artículo 56 CE: «Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión de la Corona por sí y por sus descendientes». En consecuencia, solamente las voluntades de los dos órganos constitucionales, el Rey y las Cortes, podrían prohibir el matrimonio de una persona llamada en Derecho a la sucesión.

Entiende la doctrina que el acto de prohibición ha de ser uno, es decir, conjunto, aunque el precepto constitucional sólo exige dos voluntades distintas, sin precisar la fórmula de emisión de dicho acto. El acto conjunto podría requerir la presencia del Rey en las Cortes reunidas al efecto, lo que resulta absolutamente impropio, por lo que habría que arbitrar un procedimiento más reservado, y no resulta contrario a lo establecido que Rey y Cortes manifestaran su oposición de manera expresa y en momentos independientes. Estas y otras posibles inseguridades, como el procedimiento para la emisión del acto de prohibición, se resolverían una vez que el Reglamento

---

<sup>33</sup> En el Anteproyecto constitucional y en el Informe de la Ponencia, el apartado 5 del artículo 57 exigía que «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona, se resolverán por una ley». Fue en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso donde el diputado de Alianza Popular López Rodó propuso que para la aprobación de dicha ley se requiriese mayoría absoluta de ambas Cámaras. Se estableció Ley Orgánica, que exige mayoría absoluta del Congreso, aunque posiblemente el diputado autor de la enmienda deseaba una mayor relevancia en la participación legislativa del Senado en esta materia.

de las Cortes Generales fuera aprobado, que, además contaría con el respaldo de la mayoría absoluta de las dos Cámaras.

El precepto exige, además, que las dos instituciones, el Rey y las Cortes, manifiesten la prohibición, por lo que constitucionalmente no sería suficiente, la voluntad expresada solamente por una de las dos instituciones, por el Rey o por las Cortes, con independencia de los efectos en la opinión pública y posibles consecuencias políticas de este excepcional supuesto.

Asimismo, el artículo 59.2 CE contempla la intervención de las Cortes en una situación anómala: «Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero si fuera mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad.» Corresponde a las Cortes, por tanto, la delicada misión de reconocer la imposibilidad del Rey para el ejercicio de sus funciones. La inhabilitación del Rey ha de ser, en todo caso, por razones de salud, de modo que se aprecie la incapacidad física o psíquica del monarca, pero no por razones políticas<sup>34</sup>. Así lo expresa Torres del Moral: «La única incapacidad admisible es la que responde a motivos médicos o de fuerza mayor, no políticos, que habrían de dilucidarse por otras vías en el indeseable supuesto de que tuvieran lugar»<sup>35</sup>. No obstante, algún sector de la doctrina ha visto en este artículo una opción para inhabilitar a un Rey que no cumpliera sus obligaciones constitucionales o no ciñera sus actos a las funciones encomendadas.

Si el príncipe heredero fuera menor de edad, en el momento de producirse el hecho de la inhabilitación, ocuparía la Regencia «el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente de mayor edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución...», conforme al apartado 1 del mismo artículo 59 CE, que establece las previsiones para la Regencia en el supuesto del Rey menor de edad. Se introducen, por tanto, diferencias, entre la regulación constitucional de la Regencia por inhabilitación y la del Rey menor. Recordamos que, en la abdicación o fallecimiento del Rey, el heredero al trono, si es mayor de edad, asume inmediatamente la Corona. Sin embargo, si se produjera la inhabilitación del Rey, el sucesor sigue siendo Príncipe, o Princesa, de Asturias, pasando a ser, además, Regente, si es mayor de edad, pero el Rey lo sigue siendo, por lo que no se produce el hecho de la sucesión.

Son dos, en definitiva, las situaciones que el constituyente resuelve a través de la Regencia: la minoría de edad y la inhabilitación del Rey. En ambos

<sup>34</sup> Suelen invocarse los preceptos del Código Civil. Si la inhabilitación se restringe a estos supuestos, ¿llegaría el caso de que la inhabilitación tuviera que ser apreciada por un juez para que tuviera efectos en el ámbito civil? Los supuestos en este campo deberían restringirse estrictamente al ámbito constitucional y a la incapacidad para el ejercicio de las funciones de Jefe del Estado.

<sup>35</sup> A. Torres del Moral, *Principios de Derecho constitucional español*, t. II, Madrid, 2004, p. 34. Ángel Menéndez Rexach se había expresado también en el mismo sentido, aunque remarca la conveniencia de la Regencia para casos de ausencia prolongada del Rey, A. Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Madrid, 1979, pp. 377 y ss.

supuestos el titular de la Corona sigue siendo Rey, menor o inhabilitado, y en su nombre el Regente ejerce las funciones constitucionales que le corresponden, las funciones del Rey. Acertadamente, el constituyente de 1978 no limita las funciones de la Regencia, sino que esta institución, si se produjeran los supuestos previstos en el artículo 59.1 o 2 CE, ostentaría las facultades y competencias que el texto constitucional otorga al Rey, es la depositaria de las funciones del titular de la Corona<sup>36</sup>. Por el contrario, algunas Constituciones históricas españolas previeron la limitación de las facultades del Regente, respecto a las otorgadas al Rey. Así, el artículo 131 de la Constitución de 1812 consideraba, entre las facultades de las Cortes, la de «elegir Regencia o Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad real». Y el artículo 196 del mismo texto constitucional incluía, en el juramento que había de prestar el Regente, observar «las condiciones que le hubieren impuesto las Cortes para el ejercicio de su autoridad». En cuanto a la Constitución de 1869, el artículo 85 afirmaba inicialmente que «la Regencia ejercerá toda la autoridad del Rey, en cuyo nombre se publicarán los actos del Gobierno». Para restringir a continuación, en el mismo artículo, la equiparación entre ambas situaciones: «Durante la Regencia no puede hacerse variación alguna en la Constitución»<sup>37</sup>. En el supuesto de que «no hubiera ninguna persona a quien correspondiera la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas» (art. 59.3 CE).

También las Cortes deberán nombrar al tutor del Rey menor, en el caso de que el Rey difunto no lo hubiera nombrado en su testamento y que no lo pudieran ser el padre o la madre, o no estuvieran viudos. Pues el artículo 60.1 CE, que dispone lo relativo a la tutela del Rey, afirma que «será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiera nombrado, será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos». Los requisitos de mayoría de edad y nacionalidad sólo se exigen, por tanto, para el tutor nombrado por el Rey difunto en testamento, y no si el tutor fuera el padre o la madre del Rey, aunque en este caso, el tutor deberá «permanecer» viudo.

La intervención de las Cortes se deberá producir también, conforme al artículo 63.3 CE, en un asunto trascendente, de naturaleza muy distinta a los actos anteriores. «Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz».

Por último, el Rey es proclamado ante las Cortes Generales, y ante ellas deberá prestar juramento. También el Príncipe deberá prestar juramento al

<sup>36</sup> El artículo 5 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, declara que «quienes ejerzan la regencia tendrán el tratamiento de alteza e iguales honores que los establecidos para el Príncipe de Asturias, a no ser que les correspondan otros de mayor rango».

<sup>37</sup> La Ley de 17 de junio de 1869, que designaba Regente del Reino al General Serrano, disponía que la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes Constituyentes serían sancionadas por las propias Cortes. Vid. J. Tomás Villarroya, «Artículo 59, Regencia», en Ó. Alzaga Villamil (dir.), *op. cit.*, pp. 167 y 168.

alcanzar la mayoría de edad y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, por exigencias del artículo 61.1 y 2 CE<sup>38</sup>. En este acto no se manifiesta una voluntad expresa de diputados y senadores, excepto por el significado simbólico de su presencia en la reunión conjunta de las dos Cámaras. El Rey, o su sucesor y el Regente o Regentes deberán jurar conforme a la fórmula establecida en el mismo artículo, ante las Cortes Generales, puesto que éstas representan al pueblo. En este sentido el juramento real se hace ante el pueblo, y las personas de alta dignidad que lo realicen quedan vinculadas formal y moralmente con el pueblo español. El Rey deberá prestar juramento de «desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas». La fórmula para el heredero y el Regente, o Regentes, es la misma, añadiendo «fidelidad al Rey» (art. 61.1 y 2 CE).

#### IV. CARACTERIZACIÓN DE LA MONARQUÍA EN LOS ESTADOS EUROPEOS

En lo referente a otras Constituciones monárquicas de nuestro entorno hemos de señalar que todas incluyen regulación relativa a los elementos estructurales y a las funciones que ejerce el Jefe del Estado. Señalaremos así las características básicas de la regulación constitucional de la Jefatura del Estado de las Monarquías que forman parte de la Unión Europea: Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia<sup>39</sup>.

En el caso de la Constitución belga, señala a este respecto Pastor López que se trata de un ejecutivo dualista. La figura del Rey no queda desfigurada por la del Primer Ministro, sino que constituye el centro del poder ejecutivo, pues la Constitución le otorga facultades de importancia<sup>40</sup>. Si bien es cierto que estamos en una Monarquía Parlamentaria y, por consiguiente, los actos del Rey están mediatizados por la actuación de otros órganos constitucionales, sobre todo por el Parlamento, lo cierto es que el soberano ejerce una verdadera magistratura de influencia, que se manifiesta en ciertos preceptos constitucionales<sup>41</sup>. Este poder efectivo del Monarca ha llevado a la introduc-

<sup>38</sup> Las Constituciones históricas españolas solían establecer la mayoría de edad del heredero al trono, distinta de la establecida con carácter general para las personas. Sin embargo, la Constitución de 1978 no establece ninguna excepción, por lo que se ha de entender que el sucesor a la Corona alcanzará la mayoría de edad a los dieciocho años, de acuerdo con lo dispuesto con carácter general en el artículo 12 del texto. De hecho, el 29 de enero de 1986 el Príncipe Felipe prestó juramento ante las Cortes Generales, el día que cumplió dieciocho años. A. Torres del Moral, *El Príncipe de Asturias. Su Estatuto jurídico*, Madrid, 1997, pp. 79-89.

<sup>39</sup> Para un estudio comparativo de las funciones del Monarca en estos países se puede consultar T. Freixes Sanjuán, «La Jefatura del Estado Monárquica», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, julio-septiembre de 1991, pp. 83 a 117.

<sup>40</sup> M. Pastor López, «Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas», en *Regímenes políticos actuales*, Madrid, 1995, p. 193.

<sup>41</sup> En este sentido Theo Stammen afirma que, si bien a Bélgica también es aplicable el principio «el Rey reina pero no gobierna», lo cierto es que al Rey belga le corresponden poderes políticos bastante amplios. Aunque la Constitución belga se ha modificado con posterioridad a que Stammen hiciera esta

ción en la reforma constitucional, fechada en 1994, de una disposición que asegure que la actuación regia se adecue en todo momento a los preceptos constitucionales; así, el artículo 105, establece que el Rey no tendrá otros poderes que los que le asignen formalmente la Constitución y las leyes concretas que se dicten en virtud de ella. El poder ejecutivo deberá ser ejercido por el Rey de conformidad con lo establecido en la Constitución. Bajo el epígrafe «El Rey y el Gobierno federal» se incluyen preceptos referentes al estatuto del Rey, la sucesión, las previsiones para la falta de descendencia y minoría de edad, etc. Los poderes del Rey son hereditarios, según el artículo 85, por orden de primogenitura en los descendientes naturales y legítimos de S. M. Leopoldo de Sajonia-Coburgo. En definitiva, los poderes del Rey son considerables, aunque limitados por el Parlamento, a cuyo control están sometidos los Ministros. El nombramiento de los Ministros corresponde al Rey, pero éstos deberán presentar su dimisión si perdieran la confianza de la Cámara de Representantes.

En cuanto a la institución monárquica y el Gobierno, la Constitución danesa de 1953, aunque reduce y racionaliza las facultades y relaciones del Rey, como otras Monarquías nórdicas mantiene ciertas potestades en manos de la Corona <sup>42</sup>. No obstante, la tradición democrática de estos países y la propia actitud de los Soberanos han llevado a que el poder político sea ejercido de hecho por los órganos constitucionales de origen democrático, quedando el Monarca como elemento integrador, de carácter simbólico, respetada la institución tanto por la opinión pública como por el resto de los poderes públicos. Como en otros Estados de su entorno, en Dinamarca el Gobierno es de origen parlamentario, y ha de contar en todo momento con la confianza de la Cámara. Por otra parte, se sigue también el respeto nórdico por el papel destacado del Parlamento, y la importancia del referéndum popular en determinadas cuestiones de trascendencia política.

En lo que se refiere a Luxemburgo, la Corona del Gran Ducado se instaura en la familia Nassau y afirma que la persona del Gran Duque es sagrada e inviolable <sup>43</sup>. Sus poderes quedaron circunscritos a lo dispuesto en la Constitución y las leyes, por la reforma constitucional de 1919, a la vez que se excluían todas las funciones anteriores de carácter discrecional.

No obstante, el Gran Duque ostenta potestades de relevancia. Además de aquellas de carácter simbólico y representativo, el Gran Duque posee facultades en relación con el poder legislativo: así, abre y cierra las sesiones de la Cámara, somete a la aprobación de la Cámara los proyectos y proposiciones de Ley, sanciona y promulga las leyes y puede suspender, por una sola vez, durante un mes como máximo, las sesiones de la Cámara.

---

declaración, los poderes del Rey no han sufrido modificaciones sustanciales, T. Stammen, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, 1977, pp. 88 y 89.

<sup>42</sup> Vid. C. Grewe, *Droit constitutionnels européens*, Paris, 1995, p. 509.

<sup>43</sup> La familia Nassau se instaura en Luxemburgo conforme al pacto de familia de 30 de junio de 1783, al artículo 71 del Tratado de Viena de 9 de junio de 1815 y al artículo 1 del Tratado de Londres de 11 de mayo de 1867.

Especialmente resulta novedoso que la Constitución confiere al Gran Duque la facultad de vetar las leyes aprobadas en el Parlamento. En virtud del artículo 34 del texto, en un plazo de tres meses, tras la votación de la Ley en la Cámara, el Gran Duque deberá dar a conocer su decisión acerca de la sanción. Sin embargo, el Jefe de Estado luxemburgués no ha ejercido, de hecho, esta potestad <sup>44</sup>. El Gran Duque puede, también, disolver la Cámara, convocando elecciones en un plazo de tres meses, así como convocar la Cámara en sesión extraordinaria. La Constitución otorga formalmente al Gran Duque el poder ejecutivo, que dispone la organización del Gobierno y nombra y separa a sus miembros, según señalan los artículos 76 y 77 de la Constitución. Entre la autoridad del Gran Duque y los miembros del Gobierno no podrá existir autoridad intermedia.

Los actos del Gran Duque son refrendados por los Ministros, a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, garantizando así la inviolabilidad e irresponsabilidad del Jefe de Estado. Y, en la práctica las funciones ejecutivas son, como señala Thewes, íntegramente asumidas por el Gobierno <sup>45</sup>.

En cuanto a los Países Bajos, la Revisión constitucional de 14 de noviembre de 1963 reformó los preceptos concernientes a la Corona, que no se habían tocado desde la redacción primitiva. Se trataba de «modernizar» normas que resultaban demasiado rígidas y obsoletas, para una Monarquía Parlamentaria en un Estado democrático. Las más importantes variaciones se produjeron en la sucesión de la Corona, modificándose, entre otros, el artículo 11 <sup>46</sup>. El cambio del artículo 11 estipulaba nuevas normas en el caso en que el Rey falleciera sin descendientes, suprimiendo, además, la prohibición de acceder al trono a las mujeres, mientras hubiera varones con derecho a la Corona, aun cuando pertenecieran a una línea posterior o una rama menor. La nueva redacción establecía la sucesión en los descendientes del último Rey, aunque no se consagraba la igualdad entre sexos, puesto que los hijos tendrán precedencia sobre las hijas. También se cambiaron las normas concernientes a los matrimonios reales celebrados sin la conformidad de los Estados Generales. El texto anterior a 1963 disponía que sólo el matrimonio de la Reina o Princesas realizado en esas condiciones produjera la pérdida de los derechos a la sucesión, pero la nueva redacción incluyó en la normativa a los varones <sup>47</sup>.

<sup>44</sup> A. Mast, *Les Pays du Benelux; Collection sous la direction de Georges Burdeau*, Paris, 1960; p. 352.

<sup>45</sup> M. Thewes, «Introduction au Luxembourg», *Recueil des Constitutions Européennes*, Bruxelles, 1994, p. 592.

<sup>46</sup> El artículo 11 anterior a la revisión establecía: «La Corona se transmitirá por sucesión a sus hijos y otros descendientes directos en línea masculina por derecho de primogenitura, en el sentido de que en caso de premoriencia de un derecho habiente, sus hijos y otros descendientes directos en línea masculina ocuparán su puesto y lugar del mismo modo, y la Corona no pasará nunca a una línea posterior o a una rama menor mientras haya línea o en la rama primigia un descendiente en línea masculina.»

<sup>47</sup> La revisión que analizamos dispuso, también, la inclusión de un nuevo precepto en el artículo 21. Este precepto prohibía al Rey llevar una Corona extranjera. La introducción consistió en el siguiente párrafo: «en ningún caso podrá trasladarse la sede del Gobierno fuera del Reino». Esta nueva, y singular, norma se justificaba por los acontecimientos sufridos por el país al inicio de la II Guerra Mundial. Por último, por la Ley de 11 de marzo de 1972 se reformaron, de nuevo, los preceptos relativos a la Corona. Especialmente, aquellos dedicados a las asignaciones del Rey y de los demás miembros de la Casa Real.

El Gobierno está regulado en el Capítulo 2 de la Constitución de los Países Bajos, que se inicia con la Sección I, dedicada al Rey. El primer artículo de esta sección, declara la Corona hereditaria en los sucesores legítimos del Rey Guillermo I, Príncipe de Orange-Nassau. El orden de sucesión se instituye, estableciendo como única preferencia la mayor edad sin distinción por razón de sexo. La Constitución exige autorización, concedida por ley, para el matrimonio del Rey y para el de aquellas personas que tengan derecho a la sucesión en el trono, pues en caso contrario quedarían excluidas. Regencia, tutela, inhabilitación del Rey para el ejercicio de la autoridad real y otras materias conexas quedan reguladas con precisión, quedando otorgado el ejercicio de las facultades que, en lo referente a la Corona, corresponden al Parlamento en sesión conjunta.

En términos generales, la redacción de los preceptos dedicados a la Corona es semejante a la utilizada en el texto antiguo. Sin embargo, la última reforma ha introducido una norma de carácter novedoso. Se trata de la posibilidad que ofrece la Constitución de que el Rey abdique el desempeño de su autoridad real temporalmente y reasumirlo en virtud de una ley. La competencia para la deliberación y decisión sobre esta materia corresponde a los Estados Generales reunidos en sesión conjunta (art. 36). El Rey es considerado por la Constitución órgano del Gobierno, que se compone del Rey y de los ministros, aunque también se prevé que formen parte de él ministros sin cartera (art. 44.2). Los ministros forman el Consejo de Ministros, que es presidido por el Primer Ministro. Distingue, por tanto, la Constitución dos órganos diferenciados: Gobierno y Consejo de Ministros. Del primero forma parte el Rey, al que se atribuye numerosas atribuciones concretas, frente a las que recibe el Gobierno, como tal órgano constitucional, cuyas competencias especificadas en el texto son escasas. Así, el Rey nombra al Primer Ministro y a los demás ministros mediante real decreto, todos ellos confirmados por el Primer Ministro.

En definitiva, se puede apreciar que la Constitución vigente limita las funciones del Rey, en virtud de las exigencias del establecimiento de una Monarquía Parlamentaria. No obstante, como ya esbozamos anteriormente, la Corona de los Países Bajos ha tenido indudable peso en la gestión de gobierno. Es cierto que las decisiones políticas se definen por los órganos representativos, dominados por la opinión de las mayorías parlamentarias, y que el nombramiento de los Ministros no constituye un acto libre de la Corona.

A pesar de las limitaciones jurídicas a las facultades del Rey, la Monarquía constituye una institución arraigada en el espíritu de los holandeses, que ejerce una verdadera magistratura de influencia, cuyo criterio puede llegar a ejercer un poder decisivo en la actividad política del Gobierno<sup>48</sup>. Este arraigo tiene su fundamento en el talante democrático y conciliador que han demostrado los titulares de la Corona, adecuando la institución monárquica a los

<sup>48</sup> En el mismo sentido Biscaretti afirma que la Corona en los Países Bajos goza de considerable prestigio, P. Biscaretti di Ruffia, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, 1975, p. 138.

nuevos tiempos, sin que los límites que se han ido introduciendo a sus atribuciones, hayan sido el resultado de presiones por parte de otros poderes o de la opinión pública <sup>49</sup>.

Por último, el Rey es el presidente del Consejo de Estado, órgano tradicional en el Estado holandés. El heredero a la Corona, una vez que haya cumplido dieciocho años, también será miembro del Consejo. Las competencias de este órgano serán establecidas por ley, aunque la Constitución señala aquellas relativas a informes preceptivos para proyectos de ley y proyectos de disposiciones generales y proposiciones de aprobación de tratados por los Estados Generales. No obstante, la propia Constitución reserva al desarrollo legislativo posterior importantes decisiones acerca de las funciones y competencias del Consejo: la ley podrá encomendar al Consejo o a una sección del Consejo la resolución de conflictos contenciosos-administrativos, incluso la ley podrá suspender la exigencia establecida acerca de los informes sobre proyectos y proposiciones de ley.

En sus orígenes la Monarquía inglesa concentró el poder en sus manos, pero desde el Medievo la creencia en los derechos innatos de los súbditos, el deseo de que no se perdieran las costumbres por las que se regían las prácticas jurídicas y la demanda de respeto a las libertades del pueblo, limitaron las funciones regias en favor del establecimiento de un régimen político justo. Como señala Jennings, la Monarquía británica se ha acomodado a los tiempos y ha evolucionado desde una Monarquía feudal a una constitucional, para convertirse finalmente en una Monarquía democrática. En opinión del autor este proceso ha permitido combinar las ventajas de la Monarquía evitando los peligros del republicanismo, gozar de una democracia sin soportar sus inconvenientes <sup>50</sup>.

Por tanto, al definirse un régimen democrático, la Corona británica ejerce exclusivamente poderes residuales que, como señala Duverger se engloban bajo el nombre de «prerrogativa real», cuyo ejercicio es discrecional, ya que no puede ser controlado por los Tribunales de Justicia <sup>51</sup>. Jiménez de Parga recuerda las formulaciones clásicas del concepto de «prerrogativa» de Blackstone y Dicey, y que la acuñada por este último fue ratificada mediante una decisión judicial en 1920 <sup>52</sup>. Las prerrogativas que ostenta dimanar de la posi-

---

<sup>49</sup> Es sabido que durante varias generaciones la titularidad de la Corona ha correspondido a mujeres, hecho que posiblemente ha aconsejado la inclusión de la igualdad de sexos en la sucesión de la Corona. Así, a Guillermo III le sucedió su hija Guillermina, que gozó de gran popularidad y supo reinar en un país sujeto a grandes cambios políticos internos. Además de la formación de nuevos partidos políticos que configuraron el tradicional pluripartidismo holandés, la Reina Guillermina constituía la cabeza de un país que se convirtió en triste protagonista de dos guerras mundiales. En 1948 la reina abdicó en su hija Juliana, que tuvo que enfrentarse a la cuestión colonial. En 1942 los holandeses se vieron obligados a abandonar el archipiélago indonesio. Tras un intento de reconquista que duró cuatro años, los holandeses reconocieron la independencia de Indonesia como República independiente. En 1954 se rompieron los últimos lazos que unían a los Países Bajos con su antigua colonia. Cfr. R. Palmer y J. Colton, *Historia Contemporánea*, Madrid, 1981, pp. 663 y ss. También la reina Juliana abdicó en 1980 en favor de su hija Beatriz.

<sup>50</sup> S. I. Jennings, *El régimen político de la Gran Bretaña*, Madrid, 1962, p. 14.

<sup>51</sup> M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, 1988, p. 222.

<sup>52</sup> M. Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, p. 291.

ción tradicional de la Monarquía y, aunque de hecho los poderes efectivos de la Corona son débiles, no por ello debe desvalorizarse su autoridad. Además, en cuanto símbolo de la unidad del Reino Unido ejerce una función que excede a las atribuciones concretas que constitucionalmente ejerce. Así, la Corona posee formalmente derecho de veto, que no ejerce desde el siglo XVIII.

Finalmente, en lo relativo a la distribución del poder en Suecia, destacamos la figura del Rey que representa a la Nación y es el Jefe del Estado. Sus funciones son de carácter simbólico, pues, como señala Pastor López, no ejerce ningún poder, ni se le reconoce facultad alguna para intervenir en los asuntos públicos; sus potestades son de carácter estrictamente simbólico<sup>53</sup>. No obstante, goza del derecho a ser informado de los asuntos del Reino por el Primer Ministro y de forma excepcional, cuando fuera necesario, presidirá el Gobierno reunido en Consejo.

La Constitución ha previsto asimismo dos situaciones de Regencia: extinción de la Casa Real o Rey menor de veinticinco años. Si el Rey estuviera impedido por un período superior a seis meses, el Gobierno pondrá en conocimiento del Parlamento esta circunstancia, que decidirá si el Monarca ha abdicado. Además, el Rey ha de consultar con el Primer Ministro antes de emprender un viaje al extranjero.

En 1979 se reformó la Ley de Sucesión, con el objeto de suprimir la exclusión de las mujeres en la sucesión e igualando el derecho a acceder al Trono de los hijos e hijas del Rey. El primogénito será el heredero al Trono, sea mujer o varón. Los Textos Constitucionales disponen, además, que el Rey profese la religión evangélica, en la que serán también educados los Príncipes y las Princesas de la Casa Real. Se exige, asimismo, autorización del Gobierno, a solicitud del Rey, para el matrimonio de los Príncipes y Princesas, que perderán, en caso contrario, sus derechos de sucesión.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA OPCIÓN MONÁRQUICA EN EL SIGLO XXI

La doctrina de Locke sobre la separación de poderes, retomada por Montesquieu, constituyó en el inicio del liberalismo un verdadero dogma político convertido en regla constitucional. Sin embargo, la rigidez de la división de poderes se fue diluyendo, de modo que las tendencias actuales en Derecho constitucional comparado ya no persiguen asegurar una separación de poderes.

Por una parte, se concibe la colaboración entre poderes, como un avance frente al concepto decimonónico de separación; por otra, el constitucionalismo crea nuevos órganos de poder con atribuciones específicas, que no res-

---

<sup>53</sup> M. Pastor López, *op. cit.*, p. 231.

ponden a la doctrina tradicional de división entre legislativo, ejecutivo y judicial. En esta línea la Constitución española de 1978 distribuye, entre distintos órganos de poder, las potestades constitucionales, estableciendo un equilibrio fundamentado, en último término, en la idea de balances y contrapesos. Un marco que exige para el funcionamiento regular de las instituciones, tanto el cumplimiento de las competencias propias como el respeto al ejercicio de las funciones de los otros órganos, es decir, el sometimiento al reparto competencial establecido en la propia Constitución.

Desde 1920 los órganos de control de constitucionalidad se fueron instaurando en Europa como garantías constitucionales, nuevas instituciones que se alzan como garantes del sistema. De alguna forma se difumina la veneración decimonónica al Parlamento como fuente de Derecho y depositario de la «voluntad popular». Se crean, además, otros órganos con el objeto de desplegar mayor eficacia en la gestión pública o con el fin de profundizar en determinados principios garantizados en la propia Constitución, como es el principio democrático, la justicia, la distribución equitativa de la renta o la protección de los derechos de los ciudadanos. Así, se constitucionalizan órganos como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o el Consejo Económico y Social.

Esta pluralidad de órganos constitucionales está presidida por la Jefatura de Estado, un órgano con atribuciones propias que el constitucionalismo liberal no conoció. La vinculación de la Monarquía con el poder ejecutivo en Europa, desde la aparición del Estado moderno, representó que el Rey, o la Reina, ejercieran funciones simbólicas y de representación conjuntamente al poder ejecutivo efectivo.

Frente a esta situación, la Jefatura del Estado se separa en Europa, convirtiéndose en una magistratura independiente del poder ejecutivo. Indudablemente así como históricamente la Monarquía Parlamentaria, en Europa continental se gestará en el seno de la Monarquía Constitucional del siglo XIX y en ese sentido es fruto de liberalismo, se perfeccionará y se consolidará, por así decir, en el siglo XX, en el seno de la democracia, de tal manera que hoy es impensable para nuestro Estado otro tipo de Monarquía que no sea la Constitucional y Parlamentaria. En este sentido, y especialmente en lo relativo a las funciones constitucionales que se les confieren, cabe señalar las similitudes de las Jefaturas de Estado parlamentarias, bien sean Monarquías o Repúblicas. Reabrir el debate acerca de este punto sea probablemente poco adecuado en estos momentos. Entrados ya en el siglo XXI, no cabe duda que el pueblo español ha apostado por la democracia, por un sistema que ha supuesto la consolidación de la Monarquía y la implantación, no sin lagunas, de un reconocimiento y garantía de derechos y libertades.

En fechas recientes se ha solicitado dictamen al Consejo de Estado acerca de la necesidad de reformar el orden de sucesión a la Corona, eliminando la preferencia del varón sobre la mujer. Debate antiguo, que ya se había planteado durante la elaboración del texto constitucional, pues se intentó eliminar la regla de la varonía. Al responder, para desecharla, la enmienda presentada en el Senado por Villar Arregui, el senador. Satrústegui argumentó que

al reconocer como Rey a D. Juan Carlos I de Borbón, la Constitución lo presentaba como «heredero legítimo de la dinastía histórica» y que, en consecuencia, lo que se constitucionalizaba era, por así decir, no tanto la persona como la dinastía misma y con ella sus propias reglas para la sucesión en el Trono.

En el ámbito formal, la superioridad de la Constitución se aprecia por su procedimiento especial de reforma, que la hace inmune a la producción legislativa ordinaria. En realidad, si se pretende que la Constitución sea efectivamente la norma suprema del ordenamiento, resulta lógico que se rodee de garantías que dificulten los cambios operados en ella. Por esta razón, «en lugar de distinguir entre Constituciones rígidas y flexibles, como en los umbrales de siglo hacía Bryce, de lo que realmente habría que hablar ahora sería de Constituciones con mayor o menor grado de rigidez»<sup>54</sup>. Pues, la mayor parte de las Constituciones vigentes gozan de un procedimiento rígido de reforma. A esta línea pertenece la Constitución española, que goza de un doble método de revisión, en función de la reforma que se desee llevar a cabo. En realidad, el objeto de la complejidad de los procedimientos establecidos en el Título X del texto consiste en proteger a la Constitución de posibles modificaciones realizadas por la voluntad de mayorías no cualificadas del Parlamento o que ignoren la voluntad del pueblo. Especialmente, los requisitos previstos en el artículo 168, y prescritos para la reforma total de la Constitución, o una parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección I del Capítulo II del Título I o al Título II, manifiestan del deseo del legislador constituyente de establecer una defensa especial para determinados preceptos. De este modo, quedan sometidos a un reforzamiento de las garantías para su modificación, entre otros, los preceptos relativos a la Corona, institución que personifica en el Rey una Jefatura del Estado de carácter simbólico y representativo, sin poder efectivo.

La complejidad del proceso para la reforma «agravada» consiste en la exigencia del artículo 168, que conlleva la disolución de las Cortes Generales, tras la aprobación del proyecto de reforma por una mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras. Tras la elecciones legislativas, y una vez constituidas las nuevas Cámaras, éstas han de estudiar el texto propuesto, y aprobarlo, como es lógico, por igual mayoría. Se ordena, además, en este precepto, referéndum para la ratificación por el cuerpo electoral del texto de reforma constitucional aprobado por las Cámaras.

Creemos que nuestra Constitución, toda Constitución, ha de ser una norma sensible a los cambios políticos y sociales. Constituciones de nuestro entorno así lo han hecho, como, por ejemplo, la Constitución alemana que ha sufrido más de cuarenta reformas desde su aprobación en 1949; otras, como la italiana, por el contrario, ha tenido pocas modificaciones en similar plazo de vigencia. Ciertamente las Constituciones monárquicas europeas, salvo en el caso inglés, han procedido a reformas parecidas a la que se plantea

<sup>54</sup> P. de Vega, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1988, p. 50.

en nuestro sistema a fin de eliminar la preferencia de sexo en la sucesión a la Corona. Grave es equivocarse en realizar reformas precipitadas, pero más grave es aún no realizar las necesarias. Éste es quizá el asunto pendiente de nuestro sistema constitucional y una labor necesaria para la modernización de los principios monárquicos.