



**COMILLAS**

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

## **FACULTAD DE DERECHO**

### **TÍTULO DEL TRABAJO FIN DE GRADO: REFORMA DEL TÍTULO II LA CONSTITUCIÓN: ESTATUTO DE LA CORONA- LAS COMPETENCIAS Y PRERROGATIVAS DEL JEFE DEL ESTADO**

**Autor:** Juan Sunyé Terry

**Curso:** 4º de E-1 Joint Global Program (JGP)

Curso académico (2019-2020)

**Área de Conocimiento:** Derecho Constitucional

**Tutor:** Luis Ángel Méndez López

Madrid  
Marzo 2020

**Resumen:**

Durante las dos últimas décadas han sido frecuentes las propuestas de una relectura de la Constitución Española del 78; entre ellas se halla la reforma del texto que la Constitución dedica a la Corona. En la sociedad española actual, la figura del Rey se halla sometida a debate. Son varias las cuestiones planteadas en relación con la monarquía parlamentaria en España. A lo largo del presente trabajo de fin de grado se pretende exponer y argumentar las razones que abogan por una reforma del Título II de Constitución que arroje concreción, transparencia y seguridad a los poderes constitucionales del Rey o Reina, y en su caso el/la Regente, en el ámbito de sus competencias y prerrogativas. Todo ello con el objetivo de ofrecer una respuesta eficaz a los interrogantes y reflexiones que han surgido durante años/últimamente, en relación con la Corona y que en estos momentos arrecian en la sociedad española. En particular, las recientes circunstancias políticas por las que ha atravesado nuestro país en relación con la necesidad de proveer en tiempo y forma oportuna la jefatura del gobierno, reclaman poner punto y final a la escasez normativa reguladora de esta materia, tal y como aparece reflejada en la Constitución.

**Abstract:**

During the last two decades there have been frequent proposals for a new appraisal of the Spanish Constitution of 1978; the reform of the text that the Constitution dedicates to the Crown may be counted among them. In the present Spanish society, the figure of the King is under debate. Throughout this final degree project, it is intended to expose and to argue the reasons which advocate a reform of Title II of the Constitution in connection with the essence, transparency and stability of the King's, Queen's, or Regent's constitutional competences, within the scope of his/her powers and prerogatives. All this with an aim to present effective answers to questions that have been recently arisen in relation to the Crown and that are currently under debate in the Spanish society. In particular, the recent political circumstances that our country has gone through in relation to the need to provide the head of government in a timely and operative manner, have paved the way for an increasing social request in favor of the unfolding of the excessively brief regulation, with which the Constitution contemplates this matter.

**Palabras Clave:**

Reforma

El Título II

Borrador de Propuesta Ley Orgánica

La figura del Rey o Reina.

Competencias y prerrogativas

Actos de refrendo

Candidato a la presidencia del gobierno.

La Corona.

Sucesión al trono

Texto constitucional

Consejo de Estado

Derecho constitucional comparado.

**Keywords:**

Reform

Title II

Draft of Organic Law Proposal

The figure of the King or Queen.

Powers and prerogatives

Acts of endorsement

Candidate for head of the government.

The Crown.

Succession to the throne

Constitutional text

Council of State

Comparative Constitutional Law.

## Índice del Trabajo de Fin de Grado:

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
1.1. FUNDAMENTACIÓN & OBJETO.....	5
1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	5
<b>2. METODOLOGÍA DEL TRABAJO .....</b>	<b>6</b>
<b>3. OBJETIVOS.....</b>	<b>7</b>
<b>4. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA DEL TÍTULO II DE LA CONSTITUCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>5. DESARROLLO: CUESTIONES SOBRE LAS QUE PODRÍA INTRODUCIRSE UNA REFORMA. ....</b>	<b>8</b>
5.1. BORRADOR PARA UN PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA CORONA.....	8
5.2. ELIMINACIÓN DE LA PREFERENCIA DEL VARÓN SOBRE LA MUJER EN EL MISMO GRADO DENTRO DEL ORDEN SUCESORIO A LA CORONA. ....	10
5.3. MATRIMONIO Y SUCESIÓN .....	11
5.3.1. <i>La regulación constitucional de la sucesión.</i> .....	11
5.3.2. <i>La regulación constitucional del matrimonio del Rey o Reina y de los llamados a la sucesión.</i> .....	19
5.4. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA Y FUNCIONES DEL REY O REINA. ....	20
5.4.1 <i>Inviolabilidad de la persona del Rey:</i> .....	22
5.4.2 <i>Propuesta de regulación íntegra de las funciones del Rey/Reina en el artículo 62 de la Constitución Española:</i> .....	23
5.4.3. <i>Desarrollo de las facultades constitucionales de la Corona: Análisis de las facultades del Rey.</i> .....	26
5.4.3 a). <i>Introducción al estudio de las facultades constitucionales de la Corona:</i> .....	26
5.4.3 b). <i>Análisis de las facultades del Rey:</i> .....	26
5.5. LA FUNCIÓN DEL REY RESPECTO A LA PROPUESTA DEL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. ....	29
5.6 DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO DE MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS Y EN RÉGIMENES SEMIPRESIDENCIALISTAS: ITALIA, ALEMANIA Y AUSTRIA. ....	31
5.6.1. <i>Situación Española:</i> .....	35
5.7 LOS ACTOS EXCEPCIONADOS DE REFRENDO.....	40
5.8: ACTOS EXCEPTUADOS DE REFRENDO: PRESUPUESTO, CONTROL Y TRANSPARENCIA. ....	40
5.9 EL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA CASA DE S.M. EL REY O REINA. ....	42
5.10 LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES PROPUESTAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER. ....	42
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
6.1 CONCLUSIÓN DEL TRABAJO REALIZADO: .....	43
<b>7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN. ....</b>	<b>45</b>

## Abreviaturas

BOE	Boletín oficial del Estado
CE	Constitución Española
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UCD	Unión de Centro Democrático
TFG	Trabajo Fin de Grado

## 1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo al profesor Sánchez Agesta, el Título II de nuestra actual Carta Magna fue el resultado obligado del juego de las fuerzas políticas en presencia que redactaron la Constitución del 78. La regulación de este Título y en especial la configuración de las facultades de la Corona vino condicionada principalmente por las posturas opuestas que mantuvieron en la negociación constitucional el PSOE y el partido UCD. En efecto, la primera de estas formaciones sostuvo, hasta el trámite del Pleno de Congreso, un voto particular que defendía la forma republicana de gobierno y que en último término condicionó que la regulación de la Corona introdujese un nivel de poder político efectivo (potestas) muy reducido, pero compatible con la máxima dignidad e influencia (auctoritas) de la función real.

Por su parte, el portavoz de UCD, el señor Pérez Llorca, mantuvo que la Institución Monárquica, constituye en estos momentos una forma adecuada para configurar la Jefatura del Estado en un sistema democrático moderno. En este mismo sentido el líder político belga y europeo, Paul Henri Spaak afirmó “que la monarquía constitucional es el régimen que conviene a la democracia en la que siempre hay algo de débil y peligroso”. Un rey en la cúspide estabiliza el poder. Por otro lado, la monarquía española moderna puede ser considerada como una democracia coronada, que permite un equilibrio flexible entre la autoridad del Ejecutivo y el control popular a través del Parlamento.

Nuestra Constitución recoge en último término el propósito de racionalizar el régimen parlamentario, expresando normativamente lo que ha sido el resultado lógico de un proceso evolutivo y consuetudinario en las monarquías europeas, las cuales han sabido encajar una monarquía democrática en el marco de un régimen parlamentario. El final de este proceso de racionalización ha sido la plena constitucionalización de la figura del Rey,

desapareciendo cualquier fondo de prerrogativa regia, de modo que sus funciones quedan estrictamente limitadas a las que la Constitución y leyes le atribuyen.

Acabamos de conmemorar en 2018 los cuarenta primeros años de la Constitución del 78. Cabe plantearse sin embargo si las circunstancias políticas por las que a atraviesa nuestro país en estos momentos reclaman, entre otras, una revisión del Título II y si las prerrogativas y competencias de la Jefatura del Estado son las adecuadas para responder a las exigencias reales de dichas circunstancias.

## **1.1. FUNDAMENTACIÓN & OBJETO**

La cuestión de la Corona y sobre todo la figura de su titular ha sido un debate que ha estado muy presente desde el comienzo del siglo XXI. Sin embargo, cuando dicha figura ha adquirido mayor relevancia ha sido con ocasión de la abdicación del Rey Juan Carlos I de Borbón y con otras circunstancias que han estado vinculadas a los integrantes de la familia del rey. Por esa razón, una reforma del Título II de la Constitución resulta conveniente y oportuna para fortalecer el perfil de la Corona como órgano constitucional, que, sin modificar sus principios esenciales, facilite completar las previsiones constitucionales respecto a situaciones que no fueron previstas por los constituyentes en 1978.

## **1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

La monarquía en España es un modelo más de los diversos sistemas parlamentarios que se encuentran en la actualidad vigentes y gozan de buena salud en todas las monarquías europeas. Todas ellas tienen su base y fundamento en sus respectivas Constituciones, como es el caso del Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Muchas han sido las cuestiones y propuestas de reforma de la constitución en cuanto a la figura del Rey y a la propia monarquía, insistiendo en la necesidad de complementar las previsiones constitucionales y dotar de una mejor regulación de las situaciones actuales, las cuales no se tomaron en consideración en el momento de ser

elaboradas aquéllas. En este sentido han sido numeros los profesores de Derecho Constitucional quienes han abordado esta cuestión a través de libros, revistas especializadas y ensayos referidos a la reforma del Título II de la Constitución. Entre dichos expertos, sin embargo, se difiere en el método y la forma de llevarla a cabo. Ahora bien, todos ellos coinciden en el mismo punto: la necesidad de dotar de una regulación de la figura constitucional del monarca que contemple aquellas situaciones contemporáneas que no se pudieron prever en 1978.

## **2. METODOLOGÍA DEL TRABAJO**

En cuanto a la metodología del trabajo que se lleva a cabo en el presente Trabajo de Fin de Grado (TFG), se trataría de explicar y argumentar de manera detallada un borrador de propuesta de reforma del Título II de la Constitución.

Probablemente la revisión del Título II requeriría una adaptación de todos sus artículos a las actuales circunstancias. Pero, durante el desarrollo del presente Trabajo de Fin de Grado nos centraremos en los aspectos que fundamentalmente han sido objeto de críticas durante los últimos años en relación con la Monarquía. Por ello sería razonable debatir la necesidad de aprobar una Ley de la Corona, la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en el acceso al trono, la eventual oposición del rey y las Cortes al matrimonio de los llamados a la sucesión de la Corona, las funciones del rey, y en especial las relativas a la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, la reconsideración de los actos del rey que no necesitan de refrendo gubernamental, mencionados en el artículo 65, y la inviolabilidad de la persona del soberano del artículo 56.

Resulta aconsejable, además, tomar en consideración la normativa que, sobre la figura del monarca y sus competencias, contemplan tanto las Constituciones de los países cuyo régimen político es una monarquía parlamentaria como los sistemas parlamentarios semipresidencialistas de corte regional o federal, tomando como referencia para dicha comparación la institución presidencial en Italia y la federal en Alemania y Austria.

Mediante la explicación de los argumentos a favor de la propuesta de reforma constitucional que se va a exponer, se pretende ofrecer al mismo tiempo una revisión

global de las competencias y prerrogativas del Jefe del Estado. De esa forma se resolvería el conflicto de interpretación de los artículos vigentes y de las lagunas jurídicas que siguen siendo el foco de atención crítica a la hora de determinar el ámbito competencial del monarca. Por eso, la presente propuesta pretende aportar criterios razonables frente a las dudas que han ido surgiendo con los años, en lo referido a la regulación de la Corona, y proponer una normativa adecuada y concisa que resolviera esta cuestión de forma eficaz y coherente.

### **3. OBJETIVOS**

El objeto del presente trabajo es ofrecer unos criterios de adaptación de la institución monárquica a una sociedad contemporánea, sin que por ello pueda perder su esencia en el marco de la organización de un estado democrático apoyado en la monarquía parlamentaria. Todo esto se centra en la necesidad o mejor dicho en la conveniencia de afrontar esta reforma cuanto antes a fin de fortalecer la institución de la monarquía, en sus perfiles en cuanto órgano constitucional. Se planteará la conveniencia de dotar de una mayor seguridad jurídica a la Corona, mediante la propuesta de una Ley Orgánica que desarrolle las competencias y prerrogativas constitucionales del rey, despejando las dudas que pusieron en cuestión la idea de una monarquía parlamentaria en España por algunos sectores de la sociedad con motivo del proceso de la abdicación del Rey Juan Carlos I y la proclamación de Felipe VI.

En referencia a las competencias y prerrogativas del rey como Jefe del Estado se pretende dar una visión más completa y explícita de sus facultades en su ámbito competencial. Para ello, se hará una interpretación y análisis del Derecho Comparado de las monarquías europeas, en los sistemas democráticos europeos de nuestro entorno y de los regímenes semipresidencialistas, como son los casos de Alemania, Italia y Austria, al que acudir de llevarse acabo la reforma constitucional en lo referente al Título II de la Constitución Española de 1978.

#### **4. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA DEL TÍTULO II DE LA CONSTITUCIÓN**

La justificación de la reforma del Título II de la Constitución es que los actuales preceptos constitucionales elaborados por los padres de la Constitución de 1978, especialmente en lo referente a las funciones del Rey no pudieron prever sucesos, situaciones y problemas que han acontecido durante las tres últimas décadas. No es la primera vez que se plantea tanto doctrinal como políticamente esta cuestión de la reforma constitucional de la Corona y la figura del Rey, no tanto en el sentido de remplazar la figura monárquica de la Jefatura del Estado por una republicana, sino más bien en orden a actualizar los preceptos del Título II.

Quizás sería aconsejable elaborar un balance del funcionamiento democrático de la Corona y de su Casa y en su caso de introducir reformas que fortalezcan su perfil como órgano constitucional. Es decir, una revisión del Título II que complete las previsiones constitucionales y haga frente a las lagunas legales respecto a situaciones que no fueron previstas por los padres de la Constitución de 1978.

Como ya se dijo anteriormente la revisión del Título II, debería tener un carácter amplio e integrador y casi todos sus artículos merecerían atención con el fin de adaptarlos a las nuevas circunstancias políticas y sociales de la España contemporánea. Sin embargo, este objetivo sería excesivamente ambicioso en este trabajo, por lo que parece más pragmático concentrar especialmente la atención en aquellos artículos que se han visto afectados por casos concretos y que han incidido en la imagen y reputación de la Corona.

#### **5. DESARROLLO: Cuestiones sobre las que podría introducirse una reforma.**

##### **5.1. Borrador para un Proyecto de Ley Orgánica de la Corona.**

Hasta la fecha el Título II de la Constitución no ha sido objeto de un desarrollo normativo. Existen sin embargo menciones a materias concretas en relación con miembros de la familia real, por ejemplo, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en el Código Penal, en el Real Decreto 2971/1981, de 27 de noviembre sobre Registro Civil de la Familia Real, el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre sobre el régimen de títulos, Tratamientos y Honores de la Familia Real y de los Regentes, y de los Reales Decretos que regulan el Reglamento de Honores Militares o la interpretación del Himno Nacional. Esta dispersión normativa aconseja la aprobación de una Ley sobre la Corona que contemple una regulación integrada de esta institución constitucional y completar así el texto de la Ley de Leyes. No obstante, lo anterior, dicha ley no eximiría de la obligación de aprobar una Ley Orgánica específica para aquellos casos en los que así lo exige la Constitución, por ejemplo, el artículo 57.5 en orden afrontar las abdicaciones, renunciaciones y cualquier duda jurídica o de hecho que pueda ocurrir en orden de sucesión a la Corona. Así a título de ejemplo, la abdicación del Rey Juan Carlos I se justificó mediante la Ley Orgánica del 3/2014 de 18 de junio. Asimismo, la profesora Yolanda Gómez Sánchez, señala que no bastaría una ley de la Corona para regular los casos concretos previstos en los apartados 4 y 5 del artículo 57 de CE, sino más bien una Ley Orgánica específica.

Desde el punto de vista jurídico-formal, sería necesario determinar la conveniencia de que esa Ley de la Corona debiera revestir las características de Orgánica; características que por sí solas dotarían de una mayor seguridad y certeza a la figura institucional del Rey o la Reina, por corresponder a un texto normativo que goza del mayor rango jerárquico exceptuando la Constitución. En este sentido sería aconsejable que dicha Ley Orgánica de la Corona abordara los aspectos relativos al acceso a la Corona, los derechos y garantías del Jefe del Estado y otros miembros de la familia Real y en general aquellos otros aspectos que así lo requieran. Por su parte los profesores Jorge de Estaban y Luis López Guerra también son partidarios de esa ley, mencionando la misma Ley Orgánica habría de incluir también de forma exhaustiva todos los temas relacionados con la sucesión a la Corona, es decir, la inhabilitación, la designación de sucesor, la regencia y la actuación de las Cortes en caso de la extinción de todas las líneas llamadas en derecho a la sucesión.

Una reforma del Título II podría incluir así, el mandato de elaborar una Ley Orgánica que desarrollara el propio Título II. Este mandato, como señala la mencionada profesora Yolanda Gómez Sánchez podría quedar incluido con un nuevo apartado número 4 en el artículo 56, que quedaría redactado en los siguientes términos: “una ley orgánica desarrollará las previsiones constitucionales sobre la Corona, sin perjuicio de la aprobación de las que, en cada caso, sean requeridas en el artículo 57.4 y 5.”<sup>1</sup>

## **5.2. Eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en el mismo grado dentro del orden sucesorio a la Corona.**

Es un hecho cierto que la Constitución Española fue redactada en términos generales con un criterio fundamentalmente masculino. Es cierto que algunos preceptos aluden a la mujer o a la madre, pero cuando ello es inexcusable en relación con el contenido; por ejemplo, el artículo 59.1 o 60.1 o cuando se alude al hombre y a la mujer en relación con la finalidad del precepto, por ejemplo, el artículo 57.1. No obstante, se halla generalizada la opinión doctrinal favorable a incluir un lenguaje respetuoso con la igualdad de género en la legislación. También, en el dictamen del Consejo Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española de 2006, el alto cuerpo consultivo consideró necesario que una reforma constitucional del Título II eliminará esta discriminación. En opinión del Consejo de Estado la mejor solución sería la de que en un sólo precepto se hiciera “la salvedad gramatical de que se trata, con extensión a todo el texto constitucional”<sup>2</sup>. Para ello proponía el alto cuerpo consultivo añadir al artículo 57 un nuevo apartado número 6. Que podría decir: “las menciones que hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán hechas en su caso a la Reina que ocupe el trono y a la Princesa heredera respectivamente”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, en VVAA (coordinadores: FREIXES SANJUÁN, T., Y GAVARA DE CARA, J.C.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica, Parte primera*, 1º ed., Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016, p. 79

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen sobre modificaciones de la Constitución Española n° E 1/2005*, 16 de febrero de 2006, p. 38

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 39

### 5.3. Matrimonio y Sucesión

#### 5.3.1. La regulación constitucional de la sucesión.

La justificación funcional de la monarquía es inseparable de la trasmisión hereditaria de la Corona; como señala el profesor Carlos María Bru, “las dos ventajas reconocidas a la Monarquía, es decir la de su imparcialidad y la de su continuidad descansan a su vez en el hecho de que el rey nace y no se hace”<sup>4</sup>. Efectivamente, “la monarquía hereditaria implica la extrapolación al orden político de un mundo de valores vinculados a la familia y herencia, que presta estabilidad y permanecía a la totalidad del orden político”<sup>5</sup>. Por tanto, la herencia forma parte de la naturaleza misma de la monarquía moderna porque ésta o es hereditaria o no es monarquía. El artículo 57.1 se refiere al estatuto singular de la familia real y constituye una norma cierta de acceso a la Jefatura del Estado con todas las ventajas de estabilidad, imparcialidad y continuidad, que como hemos apuntado ello comporta.

Pero el tratamiento de la sucesión a la Corona debe ser abordado además en ese proyecto de Ley Orgánica de la Corona antes mencionado, o bien en leyes orgánicas puntuales como la prevista en el apartado quinta del artículo 57 CE. La reserva de esta materia a ley orgánica se justifica sin duda por la transcendencia que encierra todo lo que atañe al orden de sucesión a la Corona. En este sentido el profesor Oscar Alzaga cita en su comentario sistemático a la Constitución del 78, la frase del General Prim ante el Congreso cuando afirmó “nada más difícil que hacer un rey. Porque a los reyes no los forja una época sino la historia”.

---

<sup>4</sup> BRU, C M., citado por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, 1 ed. DEL FORO (ARTE GRÁFICAS BENZAL), 1978, p.390.

<sup>5</sup> SMEND citado por ALZAGA VILLAAMIL, O., *op.cit*, p.390.

La Constitución configura un criterio automático de sucesión de forma que en ningún caso quede la Corona vacante. El criterio de sucesión adoptado es el tradicional en España desde Las Partidas (Ley II título 15 partida II) y que queda recogido en el artículo 57.1 el cual en síntesis se apoya en tres puntos: “primero, preferencia de la línea recta sobre la línea colateral, segundo la preferencia de los hijos varones sobre las mujeres y en el mismo sexo, el mayor sobre el menor, y tres, el principio de representación, los hijos del heredero premuerto heredan la Corona con preferencia a los demás hijos del rey”<sup>6</sup>. Este sistema de sucesión de la Corona no puede considerarse acorde con las tendencias de nuestra época, que se muestran claramente en favor de la igualdad de género. Algunas propuestas en sede parlamentaria durante el transcurso de las deliberaciones del proyecto de constitución se manifestaron, como se ha hecho en otras monarquías europeas, en favor de la igualdad de sexo en el acceso a la Corona para los sucesores del entonces príncipe heredero, Felipe de Borbón consolidándose así los derechos del que en 1978 era ya el inmediato sucesor de la Corona. Sin embargo, la discriminación formal de la mujer en el acceso a la Corona persiste en el texto el constitucional a pesar de que los derechos de la inmediata sucesión recaigan actualmente en la princesa Leonor.

Esta situación jurídica debe por tanto modificarse para las futuras previsiones futuras porque no existe argumento jurídico que pueda apoyar una mejor disposición o cualidad del varón respecto de la mujer para representar al Estado y ostentar la Corona.

Una posible propuesta de redacción de un nuevo precepto, garantizando constitucionalmente la igualdad del hombre y la mujer en la sucesión a la corona que prevé el artículo 57.1 de la Constitución sería:

“La sucesión seguirá el orden regular de primogenitura y representación siendo preferida la línea anterior a las posteriores; en la misma línea el grado más próximo al más remoto y en el mismo grado la persona de más edad a la de menos.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> DE ESTEBAN, J., LÓPEZ GUERRA, L., ESPIN, E., Y GARCÍA MORILLO, J., *El Régimen Constitucional Española 2*, vol. II, ed. LABOR S.A., (ARTES GRÁFICAS AMPURIAS, S.A.), 1982, p. 20

<sup>7</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 84

Sin embargo, resulta imprescindible en relación con la cuestión que nos atiene, destacar el informe del Consejo de Estado del 16 de febrero de 2006. En concreto al apartado II de dicho informe sobre “la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono.” En su contestación a la consulta del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 consulta que se refería al modo de suprimir la preferencia del varón en la sucesión al trono, establecida en el artículo 57.1 de la CE, salvaguardando los derechos del entonces Príncipe de Asturias en relación con la Sucesión a la Corona,

el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos: “transcurridos más de veinticinco años, la propia aplicación de la Constitución, la tarea legislativa que se ha desarrollado en congruencia con ello y los cambios producidos en los patrones culturales, han llevada a la conciencia colectiva la convicción de que las discriminaciones por razón de sexo, cualquiera de ellas, resultan, como tales inaceptables.”<sup>8</sup>

La supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono responde “al sentir muy ampliamente mayoritario del pueblo español, y nos situará en la senda de otras monarquías europeas, con un perfil constitucional y sociológico análogo al de la nuestra, que nos han precedido.”<sup>9</sup>

En lo que respecta a la preferencia del varón en la succión al trono, el Consejo de Estado hace mención del Derecho histórico y comparado. Por lo que respecta al Derecho histórico, cabe mencionar que en Reino de Castilla a mediados del XIII, en concreto La Partida II, 15, 2 se fijó el orden legal de sucesión de los llamados a la Corona: “en primer lugar, el hijo mayor, de matrimonio legítimo, del Rey, la hija si el monarca no tenía hijos varones y solo en defecto de hijos y descendientes de la línea recta, los hermanos del Rey”<sup>10</sup>. Este precedente histórico sirvió como base legal a las Constituciones del siglo XIX, ya que se estableció el mismo orden de sucesión que las Partidas, como son los casos de las Constituciones de 1812, como de 1837. En todos esos supuestos, la sucesión a la Corona se ajustaba al orden preestablecido de primogenitura y representación. Por

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 20

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 20

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, pp. 21-22

ello, no es de extrañar que la sucesión a la Corona recogido en el artículo 57.1 de la CE engarce con la regulación sucesoria del Derecho histórico español, el cual engloba de las Ley de Partidas, la Costumbre de la Corona de Aragón y el Fuero General de Navarra.

Pero es necesario subrayar que en nuestra Constitución de 1978, la regla de sucesión del artículo 57 no es una simple trasposición de normas de carácter histórico o dinástico, sino que han sido incorporadas a la Constitución por decisión del constituyente, cualquier haya sido su origen o vigencia anterior. Las normas de sucesión a la Corona tampoco son parte del derecho privado de sucesiones. Por el contrario, son “normas singulares de Derecho constitucional positivo que regulan la sucesión temporal de los titulares de la jefatura monárquica del Estado, y ello con arreglo a determinados ordenes y preferencias que sirven para identificar en cada momento, y entre diversas personas, al heredero al trono.”<sup>11</sup>

En cuanto al Derecho Comparado, monarquías europeas han llevado reformas a fin de suprimir la preferencia del varón. De entre las siete monarquías europeas más importantes de nuestro entorno, cuatro de ellas han acometido reformas constitucionales con el objeto de permitir la sucesión de la mujer al trono -en Bélgica estaba aun vigente la Ley Sálica- y para asegurar la completa suprimir la preferencia del varón a la hora de igualdad entre hombres y mujeres con derecho a la sucesión a la Corona. Los países europeos a los que nos referimos son Bélgica, Países Bajos, Noruega y Suecia.

En efecto, países como Suecia, en su artículo 1 de la Ley de Sucesión de 1980, Holanda en los artículos 24 y 25 de su Constitución, Noruega en su artículo 6 de la Constitución desde 1990 y por último Bélgica en su artículo 85 de la Constitución desde 1991 contemplan este supuesto. En el caso de estas dos últimas monarquías, se prevé la salvaguarda de los derechos que habían adquirido los herederos, al trono al amparo de las previsiones sucesorias anteriormente vigentes.

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, pp 30-31.

Las formulas empleadas en estos cuatro países monárquicos son diversas:

En el caso de Bélgica, “el artículo 85, párrafo primero, de su constitución (texto coordinado de 17 de febrero de 1994, tras la reforma de 1911) dispone simplemente que la sucesión tendrá lugar *“por orden de primogenitura”*. En los Países Bajos, “la Constitución de 17 de febrero de 1983 dispone en su artículo 25 que *“la Corona se transmitirá a la muerte del Rey mediante sucesión hereditaria de sus descendientes legítimos, teniendo prioridad el hijo o la hija mayor, con representación conforme a la misma regla”*. En opinión del Consejo de Estado español la referencia al “hijo o la hija” no equivale a una declaración expresa de igualdad de derechos. Sin embargo, lo más significativo es la ausencia de la preferencia del varón. La Constitución noruega, de 17 de mayo de 1814 dispone en su artículo 6 *“que solo tienen derecho a sucesión un descendiente (...) de modo que tenga precedente la línea más próxima sobre la más remota y la de más sobre la más joven”*. En el derecho constitucional sueco, la Ley de Sucesión de 26 de septiembre de 1810 fue modificada en 1979, con el objeto de establecer la igualdad de los hombres y mujeres en la sucesión a la Corona. En el Reino Unido existe un rico debate sobre la conveniencia por eliminar la preferencia del varón. Pero los proyectos de ley en este sentido no han prosperado pues *“es complicado obtener el consentimiento simultáneo de todos los estados de la Commonwealth y aventurado hacerlo con efectos exclusivos para el Reino Unido”*<sup>12</sup>.

Aun así, existen países donde persiste la preferencia del varón sobre la mujer, como es el caso de Dinamarca. Ahora bien, en este país en 2005 se tomó la decisión de iniciar los tramites oportunos para reformar la Ley de Sucesión a la Corona con el objeto de eliminar en ambos casos la preferencia de varón. El Gran Ducado de Luxemburgo es el único donde aun así existían países donde permanecía preferencia del varón en lo respecta a la mujer en la sucesión.

Por otro lado, la conclusión que cabe extraer del Derecho Comparado es que la aplicación de la supresión de la preferencia del varón no debe entrañar retroactividad alguna que

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, pp. 27-28

perjudica los derechos de príncipes herederos vivos que por consiguiente para evitar este efecto es preciso introducir un precepto que así lo disponga expresamente.

De llevarse a cabo una reforma del artículo 57 de la Constitución Española, dicha reforma se enfocaría a la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer cuando ambos coinciden en el mismo grado en la sucesión al trono enunciada en el artículo 57.1 de la CE. El Consejo de Estado insiste en que la igualdad ante la ley entre mujeres y hombres es un principio universalmente reconocido y básico del ordenamiento jurídico español, lo cual justifica dicha reforma.

Es preciso señalar que la necesidad de eliminar la preferencia del varón que se recoge en el artículo 57.1 no procede de ninguna clase de contradicción jurídica que sea preciso salvar entre ella y la regla de no discriminación por razón de sexo que enuncia el artículo 14, ya que ambas reglas han sido establecidas por el mismo poder constituyente, uno con carácter general y otro con carácter singular, limitada esta a un único objetivo: acomodar la sucesión en el trono al orden histórico. Así también lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 126/1997 de 3 julio de 1997. Por tanto, los dos preceptos del artículo 14 como el artículo 57.1 de la CE, se aplican en distintos momentos dentro de la constitución y no interfieren mutuamente. La conveniencia de reformar el artículo 57.1 “no deriva, en suma, de ninguna contradicción jurídica con el primero, sino del progresivo deterioro que ha sufrido en la conciencia social todo tipo de postergación femenina”<sup>13</sup>, a fin de adaptar la Constitución del 1978 a la realidad social actual.

Sin embargo, no cabe olvidar que el Gobierno solicitó al Consejo de Estado el informe sobre esta materia antes de la abdicación del Rey Juan Carlos I de Borbón. En esos momentos quien ostentaba en primer lugar la sucesión a la Corona en base a las reglas constitucionales era la Princesa de Asturias, Doña Felipa de Borbón. Por eso, el Consejo de Estado trató de salvaguardar en la propuesta de reforma constitucional su posición jurídica en la sucesión al trono de forma que esta última, como consecuencia de la

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 32

eliminación de la preferencia del varón no le hiciera decaer de su condición de Príncipe heredero por razones de continuidad institucional.

Por último, se planteó por el Consejo de Estado de si la reforma de la regla de sucesión al trono debía llevarse a cabo mediante “un solo precepto de la constitución, sin acudir a ninguna disposición transitoria, o bien en dos preceptos distintos, uno de carácter sustantivo, que eliminaría, con carácter general la preferencia del varón y otro de carácter transitorio, que aseguraría la posición del Príncipe de Asturias”. En opinión del Consejo de Estado se decanta por la primera de las alternativas, es decir la de reformar el artículo 57.1 de la CE sin necesidad de incluir una disposición transitoria. La razón principal de ello, desde una perspectiva formal es que la introducción de una disposición transitoria fraccionaria en dos preceptos distintos el contenido de una única norma.

Por todo lo anterior, el Consejo de Estado propone una nueva fórmula para la redacción del actual artículo 57.1 de la CE que sería en los siguientes términos: “La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos.”<sup>14</sup>

Mediante la nueva redacción del artículo 57.1 se suprime de esta forma la frase “en el mismo grado, el varón a la mujer”, que es el objeto central de dicha reforma y al mismo tiempo se hace mención expresa al Príncipe heredero, aludiendo así a la posición que ostenta entonces Don Felipe de Borbón como Príncipe heredero. El Consejo de Estado entendió que cuando la reforma tuviese lugar lo sería para proveer a la sucesión de Aquél. De tener lugar la propuesta de reforma, entonces “los eventualmente llamados a la sucesión de la Corona quedarán ordenados al margen ya de la actual preferencia de los

---

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 34

varones y sin que puedan alegar derechos frente al nuevo orden constitucionalmente establecido.”<sup>15</sup>

En lo que respecta a los ajustes gramaticales, la actual redacción del artículo 57.1 permite que una mujer acceda a la sucesión de la Corona en caso de no existir varanos sino solo habiendo mujeres en el mismo grado sucesorio. A juicio de este órgano consultivo, un ajuste gramatical sería coherente con el sentido igualitario que inspira la reforma que comentamos que “la terminología de la Constitución acogiera también el género femenina en sus referencias al rey y al príncipe”<sup>16</sup>. Para ello, acudiendo al derecho histórico y comparado, el Consejo de Estado se inclina que en vez de ir haciendo en cada lugar de la Constitución la doble referencia rey o reina y príncipe o princesa, sería preferible que en un solo precepto se hiciera esa salvedad gramatical, indicando que se extiende a todo el texto constitucional. Para ello, se ha planteado una propuesta por parte del Consejo de Estado en relación con el artículo 57, en concreto se trataría de un nuevo apartado (número 6) que diría lo siguiente: “las menciones que hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán referidas indistintamente al Rey o a la Reina y al Príncipe o a la Princesa, según sea el caso.”<sup>17</sup>.

Se estima por parte del Consejo de Estado que de llevarse a cabo una reforma del artículo 57.1 de CE, dicha reforma esta sujeta a las reglas que establece el artículo 168 de la CE por hallarse dicho artículo incluido en el Título II (“De La Corona”) CE, sin que pueda articularse por otras vías.

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 35

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 36

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 39

### **5.3.2. La regulación constitucional del matrimonio del Rey o Reina y de los llamados a la sucesión.**

La Constitución no hace referencia a ninguna particularidad ni excepción alguna en relación con el matrimonio del rey, por lo que se infiere que se aplica también la regulación constitucional contenida en el artículo 32. En efecto, no hay limitación ni restricción alguna en cuanto a la elección de cónyuge ni a la forma de celebración del matrimonio ni de divorcio. Por el contrario, sí contempla el artículo 57 en su apartado cuarto una posible oposición del Soberano y de las Cortes Generales, es decir la construcción de una voluntad prohibitiva conjunta del parlamento y del rey, al matrimonio de los que se hayan el orden de sucesión. En puridad el apartado cuatro del artículo 57 no establece una limitación del derecho al matrimonio, pero si incorpora un criterio de inelegibilidad que opera como exclusión del orden sucesorio si el matrimonio se celebra en contra de la expresa prohibición del Rey y las Cortes Generales. Pero la redacción del artículo 57.4 es tan somera que reclama un desarrollo más preciso, cuyos aspectos generales podrían quedar incluidos en la Ley Orgánica de la Corona previamente expuesta, como sucede con las abdicaciones, renunciaciones y cualquier otra duda de hecho o de derecho que afecte a la sucesión. Ante la imposibilidad de prever todos los posibles escenarios, la regulación básica mencionada no eximiría, sin embargo, de la necesidad de regular el caso concreto con todas las garantías necesarias.

En efecto, dicha prohibición presenta una restricción al libre ejercicio de los derechos de acceso a cargo público del interesado artículo 23 c) de la CE, y al derecho al matrimonio, por lo que la regulación de este supuesto del apartado cuarto debe contener las garantías necesarias que justifiquen tales restricciones. Y ello, no puede hacerse sino en el marco de una ley orgánica específica, porque sólo una ley con dicho rango puede contemplar las circunstancias del caso concreto y podrán ponderarse tanto los derechos del afectado como el interés público, que han de ser tutelados, y contener las garantías necesarias que justifiquen tales restricciones.

Un último punto en este apartado sería que la ley orgánica que contemple la separación de una persona en el orden de sucesión haya de determinar el alcance y los efectos de

dicha separación, ya que podría convenir al interés general que el apartamiento se limitará a la persona afectada y no a sus descendientes. Tal sería el caso de los descendientes del rey o reina habidos en un primer matrimonio, respecto a los que pudiera haber de un segundo matrimonio real. Actualmente el apartado cuarto del artículo 57 estipula que la exclusión del mencionado orden afectará a los descendientes de las personas excluidas.

En resumen, el borrador de proyecto de Ley Orgánica de la Corona habría de incluir que la prohibición del Rey y de las Cortes se manifieste por ley orgánica y que se fijen en ella el alcance y los efectos de la separación de una persona llamada a la sucesión de la Corona. Con estos criterios una posible redacción, según la profesora Yolanda Gómez del artículo 57 apartado 4 sería: “aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el Trono contrajeran matrimonio contra la expresa oposición del Rey y de la Cortes Generales, quedaran excluidas de la sucesión a la Corona. Una ley orgánica preverá dicha prohibición y determinar sus alcances y efectos”.<sup>18</sup>

#### **5.4 La Monarquía parlamentaria y funciones del Rey o Reina.**

Es razonable pensar que los padres de la constitución pensaron en una monarquía parlamentaria que, sin perjuicio de unas actuaciones del rey que se regulen en virtud de competencias jurídicamente determinadas, no impidiese el ejercicio de su propia auctoritas, que no potestas. Es decir, la Constitución no reconoce al Rey competencias políticas discrecionales, como en épocas pretéritas, sino que la monarquía española se rige por lo que la Constitución española establece y con lo que ha sido desarrollado por la Ley.

Sin embargo, las funciones simbólica, moderadora y arbitral del Rey o Reina no privan a la institución monarquía de relevancia estatal porque en todo momento representan al Estado por encima de las diversas opciones políticas y dichas funciones son tan

---

<sup>18</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”. *op. cit.*, p. 87

significativas y relevantes como la de otros Órganos del Estado. Por lo cual, las funciones de la Corona deben apreciarse en el marco del funcionamiento global del sistema.

Las competencias del monarca por otro lado inciden en el fundamento mismo de la Institución. El profesor de Biscaretti di Ruffia rechazó la tesis de su homólogo alemán Edmund Bernatzik, en su obra “Repubik und Monarchie” según la cual, el monarca reina en virtud de un derecho propio personal, en tanto que el Presidente República es titular de su oficio por la asignación de funciones que al efecto formula el ordenamiento jurídico. Señala Biscarrti por el contrario, “que éste también es el caso de la actuación de los reyes constitucionales que ostentan sólo los poderes que les transmite la Constitución en cuanto Jefes de Estado, y asume la Corona en virtud de un Derecho público subjetivo específico de carácter individual (ius ad officium), basado en el ordenamiento positivo.”<sup>19</sup> Por otro lado, la viage idea británica de que la Corona es el vinculo de los tres poderes capitales tiene su reflejo en la afirmación del artículo 56.1 de la CE, de que el rey arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, lo que lleva a cabo en virtud de las competencias del artículo 62 de la CE.

El hecho de que el artículo 56.1 de la CE hable, por un lado, de la facultad arbitral y la alta representación del Estado en el terreno internacional, y por otro lado, se refiera a que ejerce “las funciones que le atribuyen la Constitución y leyes no significa que haya dos categorías de funciones; una, donde cabría un mayor ámbito de discrecionalidad (función arbitral, moderadora y alta representación), y otra segunda integrada por el grupo de funciones que le son atribuidas expresamente por la Constitución y las Leyes”<sup>20</sup>. Por el contrario, procede insistir en que la redacción del apartado primero del artículo 56 se justifica por destacar entre sus altas funciones la arbitral y moderadora, cuya transcendencia puede ser máxima en momentos de crisis políticas, pero que ha de ser ejercidas a través de los procedimientos y requisitos previstos en la Constitución para

---

<sup>19</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., pp.382 y 383.

<sup>20</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.383

cada caso, sin olvidar que los actos del Rey deben estar siempre refrendados, salvo el supuesto previsto en el artículo 65.2 de la CE.

#### 5.4.1 **Inviolabilidad de la persona del Rey:**

Precisamente en atención a las funciones que el monarca ha de desempeñar según la Constitución, es necesario abordar el tema de la inviolabilidad de la persona del Rey o Reina, a la que se declara no sujeta a responsabilidad. Como señala el catedrático de Derecho Penal, Enrique Gimbernat, “la redacción constitucional recoge la responsabilidad regia y no prevé el enjuiciamiento criminal del rey por el Tribunal Supremo en Pleno, previa autorización del Congreso de los Diputados. Este apartado tercero se niega por tanto a afrontar la incómoda posibilidad de un monarca delincuente, pudiendo afirmarse que el texto constitucional consagra la impunidad del monarca que puede cometer un delito tipificado en el Código Penal.”<sup>21</sup>

Sin llegar a estos extremos que habrían de ser estudiados en la dogmática jurídico-penal, cabe señalar que la mención a la inviolabilidad de la persona del Rey en el artículo 56 apartado tercero viene a recoger el viejo principio británico plasmado en el aforismo “the King can do no wrong”<sup>22</sup>. Es decir, que una monarquía constitucional parlamentaria el soberano está supeditado a la Constitución y ha de respetar las leyes que, desde luego no puede interpretar a su antojo.

No obstante, en una reforma de la Constitución por Ley Orgánica quizás fuese conveniente precisar, sobre todo teniendo en cuenta ciertas actuaciones examinadas en sede judicial por algún miembro de la real familia, que la irresponsabilidad del rey no se extiende a los miembros de su familia cuyos miembros, han de asumir la responsabilidad de sus actos de forma idéntica a los restantes españoles. Por tanto, cuando se afirma que la persona del Rey no está sujeta a responsabilidad, ha de entenderse por responsabilidad

---

<sup>21</sup> GIMBERNAT ORDEIG, E., citado por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.384.

<sup>22</sup> COKE, Sir E., citado por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.385.

política en el ejercicio de sus funciones constitucionales, estrechamente vinculadas con la institución del refrendo. En efecto, el traspaso del ejercicio efectivo del poder ejecutivo al gobierno tiene como corolario que el propio gobierno o uno de sus miembros responda de los actos que formalmente antes correspondían al Rey. Por ello, aquellos actos reales que no se hayan refrendado carecerán de validez.

#### 5.4.2 **Propuesta de regulación integral de las funciones del Rey/Reina en el artículo 62 de la Constitución Española:**

Como es conocido, el artículo 62 de la CE contiene un grupo de funciones del Rey o Reina sin perjuicio de otras funciones que se mencionan en el Título II, y a lo largo del texto constitucional. Dicho esto, parece que conviene agrupar en “un único artículo el máximo de las competencias regias”<sup>23</sup> y reformular otras referencias dispersas dentro del texto constitucional. Es decir, a las funciones propias del monarca contempladas en el artículo 63 de la CE, podrían incluirse en el propio artículo 62 del texto constitucional, puesto que en dicho artículo se recoge el grueso de las funciones del Rey.

Por otro lado, según la profesora Gómez Sánchez cabría hacer una adición al apartado a), que alude a la competencia del Jefe del Estado en la sanción y promulgación de la ley, vinculando esta previsión a la más específica que se contiene en el artículo 91 de la CE, el cual se refiere a la sanción real de las leyes aprobadas por las Cortes Generales. De igual modo, deben reconducirse, al artículo 62 otras competencias del Rey o Reina “reguladas ahora en otros títulos en la Constitución tales como: el Título IV- Del Gobierno y de la Administración- y en el Título V – De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, así como las relativas a las Comunidades Autónomas, y específicamente las que afectan al nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma.”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 90

<sup>24</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 90

La importancia de este último aspecto radica en que conforme al artículo 152 de la CE, en su apartado primero, y en virtud de lo estipulado en los diferentes Estatutos de Autonomía, el nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma, “debe ser realizado por el Rey.” Esto constituye uno de los nexos más importantes entre la organización institucional de las Comunidades Autónomas y la Corona.

En este mismo sentido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 5/1987 de 21 de enero, resolvió un conflicto de competencias en relación con el refrendo del nombramiento de Lehendakari vasco, reafirmando que el nombramiento del Lehendakari es un acto del Rey, el cual debe ser refrendado. En palabras del propio Tribunal el hecho de que los actos del Jefe del Estado sean más reducidos en Comunidades Autónomas que los que afectan al ámbito del Estado Central, ello “no permite concluir que, en el caso de que expresamente se atribuya al rey un acto relativo a la Comunidades Autónomas, este acto del Rey no quede sujeto, como tal, a las prescripciones constitucionales”<sup>25</sup>. En este mismo sentido se había pronunciado ya el Tribunal Constitucional en su sentencia 16/1984 de 6 de febrero, relativa al nombramiento del Presidente de la Diputación Foral de Navarra. De dicho fallo se deduce que el nombramiento por el Rey de la persona elegida por el Parlamento Autonómico, manifiesta la inserción del Estado en la organización institucional de la Comunidad Autónoma. No cabe olvidar a este respecto que los Presidentes Autonómicos asumen no sólo la máxima representación en ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente, sino también la ordinaria del Estado en la respectiva Comunidad Autónoma, tal como se establece en el artículo 152.1 de la CE y recogen los Estatutos de Autonomía. Ni decir tiene que el Rey actúa conforme al principio de que “el Rey nombra, pero no elige”, sin bien en este caso como señala el profesor Oscar Alzaga “parece como si en este caso y habiendo el Rey de actuar siempre mediante actos refrendados, los padres de la Constitución hubiesen olvidado este supuesto a la hora de redactar el artículo 64 apartado primero, dado que las autoridades allí indicadas no parecen las más idóneas para refrendar este acto de nombramiento en concreto.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 91

<sup>26</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, *op. cit.*, pp.883-884

Por tanto, en atención a los anteriores argumentos y de llevarse a cabo una posible modificación del artículo 62 de la CE, la profesora Gómez Sánchez propone que resultaría conveniente reordenar las funciones de dicho artículo incorporando otras que hasta ahora están contempladas en otros preceptos o más bien vinculando algunas de ellas a preceptos en los que reciben una regulación más expresa. Por ello, una posible redacción del actual artículo 62 sería la siguiente:

“Corresponde al Rey o Reina:

- a) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- b) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- c) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su presidente. El nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas.
- d) Sancionar, promulgar las leyes y ordenar su publicación.
- e) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- f) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- g) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución y en la ley.
- h) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las secciones del Consejo de Ministros, (suprimiendo “cuando lo estime oportuno) a petición del Presidente del Gobierno.
- i) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.
- k) Manifiestar el consentimiento del Estado al obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- l) Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales.
- m) Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos y recibir la acreditación de los representantes extranjeros en España.”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, op. cit., p. 91-92.

De llevarse cabo tal propuesta habría de procederse a la supresión de actual artículo 63 de la Constitución cuyo contenido pasaría al nuevo artículo 62.

### **5.4.3. Desarrollo de las facultades constitucionales de la Corona: Análisis de las facultades del Rey**

#### ***5.4.3 a) Introducción al estudio de las facultades constitucionales de la Corona:***

Conviene subrayar que en general el conjunto de estas facultades del artículo 62 de la CE, no solo es análogo a las de otras monarquías parlamentarias europeas, sino que incluso es inferior. Así, carece del derecho de convocar en casos extraordinarios al Parlamento, como ocurre en la Constitución Noruega o de la facultad de convocar un periodo extraordinario de las cámaras cuando lo juzgue preciso y de acuerdo con lo establecido en la Constitución holandesa, que se atribuye al monarca.

En resumen, la configuración de los poderes de la Corona en España alcanza un equilibrio entre los textos constitucionales de monarquías parlamentarias que prevén unas competencias más amplias como las constituciones belga, holandesa y danesa frente a una concepción más restrictiva como la de Japón y Suecia.

#### ***5.4.3 b) Análisis de las facultades del Rey:***

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

En relación con la facultad de disolver las Cortes Generales, se plantean dos cuestiones: La primera, “¿Es posible una “disolución regia”, es decir, adoptada por la sola voluntad

del monarca? La segunda ¿Puede el Rey negarse o desconocer la solicitud de disolución que le presente el presidente del Gobierno?”<sup>28</sup>. La primera de estas preguntas merece una respuesta negativa, puesto que nuestra carta magna está muy lejos de otorgar al rey esta facultad, como también ocurre en la mayoría de las monarquías parlamentarias modernas y tan solo prevé el supuesto contemplado en el apartado 5 de artículo 99 de la CE “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.” En relación con la segunda pregunta, también hay que dar una respuesta negativa, puesto que el apartado 1 del artículo 115 de la CE no deja lugar a dudas, respecto a que “el monarca ha de suscribir la propuesta de disolución de las Cortes Generales que le presente el presidente del Gobierno”<sup>29</sup>. El profesor Oscar Alzaga, gusta de recordar sin embargo a los constitucionalistas británicos, los cuales no excluyen que el monarca pueda influir en el ánimo del primer ministro para que le presente formalmente la propuesta de disolución del Parlamento.

- *-Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su presidente-*:

El monarca “actúa aquí conforme al adagio de que “el rey nombra, pero no elige”, recayendo la iniciativa y responsabilidad en el presidente del gobierno”<sup>30</sup>. No se descarta por la doctrina que el rey haga oír su opinión al presidente del gobierno, formulando objeciones al nombre de un posible ministro o sugiriendo otro, pero por supuesto tal influencia regia, a diferencia del Presidente Federal austriaco, dependerá mucho de las circunstancias políticas del momento.

---

<sup>28</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.408.

<sup>29</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 408-409.

<sup>30</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 411

- *-Sancionar, promulgar las leyes y ordenar su publicación-*.

Esta facultad constituye en opinión de la doctrina científica un residuo de la vieja tradición legislativa que incluía la prerrogativa de negar la sanción o ejercer el veto a los proyectos de ley aprobados por el Parlamento. Si bien, este veto suspensivo ha pervivido en algunas Constituciones, como en la italiana, austriaca y la de los Estados Unidos, ha desaparecido en las monarquías parlamentarias. Por lo que se refiere a “la Constitución Española del 1978 y a la luz de lo dispuesto en el artículo 91 de la CE, que da un plazo de quince días al Rey para que sancione las leyes aprobadas por las Cortes Generales”<sup>31</sup>, no hay duda de que el Rey carece de cualquier margen de discrecionalidad para sancionar la ley y ordenar su publicación. No cabe pues un real derecho de veto.

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

La constitución en sus artículos 62 y 64 no ofrece dudas. Se trata de actos del rey que deben ser refrendados por el presidente del gobierno. Pero, “el rey no puede adentrarse a juzgar si el contenido de la disposición que se le pasa a la firma vulnera normas superiores del ordenamiento jurídico o incurre en vicios de inconstitucionalidad”<sup>32</sup>. Para resolver tales transgresiones “la Constitución prevé que se pronuncien bien la Jurisdicción Contenciosos Administrativa o bien el Tribunal Supremo”<sup>33</sup>. Carece pues de la capacidad de revisión que las constituciones italianas y austriacas atribuyen al Jefe del Estado.

---

<sup>31</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.407

<sup>32</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.412

<sup>33</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.412

- *-Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las secciones del Consejo de Ministros, (suprimiendo “cuando lo estime oportuno) a petición del Presidente del Gobierno-:*

Como ya tuvimos ocasión de recordar la frase de Bahegot, “la facultad más importante de la Corona británica consiste en advertir, animar y ser consultado”. Esto “se traduce en la obligación de que el primer ministro informe al monarca de los asuntos de Estado de mayor transcendencia”<sup>34</sup>, precisamente para demostrar que el rey ostenta la auctoritas del Estado, pero no la potestas.

- *-Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos y recibir la acreditación de los representantes extranjeros en España-:*

El artículo 63 de la CE encomienda al rey los llamados genéricamente “actos de Estado” sin perjuicio de la intervención del Gobierno o de las Cortes según corresponda, como desglose del artículo 56.1 de la CE que atribuye al Rey como Jefe de Estado la asunción de la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales. La práctica pone de manifiesto que los reyes prestan sus mejores servicios en el complejo mundo de las relaciones internacionales. Quizás y de cara a una posible reforma constitucional podría incluirse en este artículo, como hace la Constitución holandesa tras su reforma de 1953, “el honroso deber de promover el desarrollo del orden jurídico internacional”<sup>35</sup>.

### **5.5. La función del Rey respecto a la propuesta del candidato a la Presidencia del Gobierno.**

De todas las facultades que la Constitución de 1978 confiere al Rey en su condición de Jefe del Estado, “de arbitro y moderador regular de las Instituciones, ésta es la que tiene

---

<sup>34</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op.cit., p.413

<sup>35</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.418

mayor transcendencia y en la que se conserva un mayor residuo de los antiguos poderes absolutos del Monarca”.<sup>36</sup>

El artículo 99 de la CE ofrece un amplio margen de libertad al Rey para formular la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, siempre cumpliendo con dos requisitos formales: “la previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y que la propuesta se efectúe a través del Presidente/a del Congreso”<sup>37</sup>. Pero conviene subrayar que el alcance de esta prerrogativa regia de elegir al candidato a Presidente del Gobierno se haya estrechamente vinculada o no a la existencia de una mayoría parlamentaria, ya que de darse esta mayoría el Rey debe limitarse a proponer al jefe de dicha mayoría, respetando así la voluntad de los ciudadanos. En todo caso y a la vista de este artículo, resulta claro que una vez que el Gobierno ha sido nombrado no necesita para subsistir como en épocas pretéritas de la confianza de la Corona, habiendo perdido vigencia el llamado “principio de la doble confianza” previsto en el artículo 54 de la Constitución de 1876.

A diferencia de las Constituciones de Japón o Suecia, que atribuyen al parlamento la facultad de elegir al primer ministro sin una intervención propia del monarca, nuestra Constitución en virtud de una redacción muy semejante a la recogida en el artículo 66 de la Ley Fundamental de Bonn -que atribuye al jefe del Estado la propuesta de Canciller- impone dos requisitos al rey para esta propuesta, arriba mencionados: primero, consultar con los representantes de los partidos políticos y segundo, la propuesta de candidato con el refrendo del Presidente del Congreso. Cabe plantearse si esta intervención es puramente simbólica y moderadora o si por el contrario supone una decisión política determinante. Del tenor del artículo 99 de la CE se desprende que la propuesta de candidato sólo puede hacerse con el apoyo de una mayoría parlamentaria y en el marco de la misma. Por lo cual la labor del Rey a través de las consultas mencionadas es notarial y neutra, sin que ello excluya que el soberano estimule con sugerencias la formación de esa mayoría.

---

<sup>36</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.409

<sup>37</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op.cit., p.409

Por otro lado, se da una limitación material del Rey a la hora de proponer al candidato a Presidente con la necesaria intervención de otro órgano, el Presidente/a del Congreso que asume la responsabilidad de la decisión real. Como la responsabilidad de la decisión se atribuye a dicho presidente correspondería a este último negar su refrendo si la propuesta del rey no se inscribe en la mayoría parlamentaria que los partidos han articulado.

Por tanto, la propuesta del candidato a Presidente del Gobierno que confía el Rey no encierra poder discrecional alguno, que le faculte para extralimitarse en su papel simbólico y arbitral.

Conviene resaltar, por tanto, que el rey no es responsable de solucionar las crisis de gobierno: lo son los propios dirigentes y el propio Presidente del Congreso.

Sin embargo, es evidente que desde los resultados de las elecciones generales de 2015 y las dificultades que impidieron entonces la formación de gobierno -decisión de declinar el ofrecimiento del Rey por parte del candidato del Partido Popular el 22 de enero de 2016, el rechazo en febrero de 2016 del candidato Socialista a la Presidencia del Gobierno por parte del Congreso, las sucesivas consultas que resultaron infructuosas y que llevaron a que el 26 de abril 2016 no se realizar ninguna propuesta y a la disolución de las Cortes y convocatoria de elecciones generales, contemplada en el artículo 99.5 de la CE, y la repetición de esta situación en julio de 2019 -. Precisamente por ello, se suscita la cuestión de si es necesario reformar el artículo 99 de la Constitución.

## **5.6 Derecho Constitucional Comparado de monarquías parlamentarias y en regímenes semipresidencialistas: Italia, Alemania y Austria.**

Una posible reforma en este sentido podría apuntar hacia una menor dependencia del rey respecto de las decisiones de los partidos políticos, pero ello tendría el inconveniente de

deteriorar la posición de la Jefatura del Estado como magistratura integradora y arbitral. Esta cuestión fue ya mencionada por el filósofo y senador real Julián Marías, quien señaló “que la figura del Rey en la Constitución presenta una imagen decorativa sin funciones efectivas y por tanto sin ningún interés”<sup>38</sup>. De hecho, en la tramitación del proyecto constitucional chocaron dos concepciones. Los representantes de la izquierda que propugnaban un modelo sueco o japonés, con competencias exclusivamente ceremoniales y la de los representantes del centro derecha, que eran partidarios de investir al soberano con mayores facultades como el caso británico, danés o belga. En este último texto constitucional belga y debido a “la alta fragmentación de los partidos, que obliga a las alambicadas colaciones para asegurar la gobernabilidad”<sup>39</sup>, se atribuye al rey un papel decisivo. Este último puede nombrar a uno o varios informantes de entre las principales personalidades políticas, quienes le aconsejan sobre la designación de un “formador de gobierno”. Entre 2010 y 2011, Bélgica no tuvo gobierno efectivo durante 541 días. El rey Alberto II “nombró hasta ocho formadores de gobierno y rechazó o aceptó las dimisiones presentadas por éstos para establecer unos cauces de dialogo”<sup>40</sup>. La gran capacidad política que Alberto II demostró en esta crisis institucional le valieron el reconocimiento popular y alta consideración hasta el punto de que varios medios de comunicación le eligieron, por votación popular “Hombre del Año” en 2010. Los esfuerzos del monarca dieron fruto el 5 de diciembre de 2011 con la elección del socialista Elio Di Rupo, al frente de un gobierno integrado por seis partidos.

Si seguimos en el plano constitucional comparado, podríamos mencionar las Constituciones de dos regímenes europeos de corte federal o regional parecido al nuestro, como son la Republica Italiana y la Republica Austriaca, en las que el Jefe del Estado dispone de competencias regladas por la Constitución pero más amplias que las previstas en la Constitución Española de 1978.

---

<sup>38</sup> ALVAREZ, E., “Cuando el Rey es clave en la gobernabilidad”, *El Mundo*, 24/01/2016., S.P

<sup>39</sup> ALVAREZ, E., “Cuando el Rey es clave en la gobernabilidad” op.cit., S.P

<sup>40</sup> ALVAREZ, E., “Cuando el Rey es clave en la gobernabilidad” op.cit., S.P.

El sistema italiano viene caracterizado por “ciertos rasgos que lo separan del esquema clásico parlamentario para transformar a la jefatura del estado en un elemento que contribuye poderosamente a dar estabilidad y continuidad política a las instituciones por encima de las encontradas fuerzas políticas y colaborar en la formación del gobierno para responder a las exigencias del país y respetar la autoridad y prestigio del parlamento”<sup>41</sup>, como dijo el presidente Gronchi en 1957. De hecho, las intervenciones de los presidentes en las resoluciones de las crisis políticas han sido cada vez de mayor peso.

El Presidente italiano es elegido por el parlamento en sesión conjunta de las dos Cámaras. La doctrina científica italiana señala que la Constitución recoge “una serie de actos llamados “actos presidenciales” en los que el papel del jefe del Estado sería preeminente, frente a los que se consideran sustancialmente gubernativos”<sup>42</sup>. Dentro de este último grupo de actos presidenciales destacan entre otros y por lo que se refiere a la formación del gobierno y de las leyes: “el poder de aceptar o rechazar la dimisión del gobierno, el encargo de formar nuevo gobierno y el nombramiento del presidente del Consejo, poder enviar mensajes a las cámaras, disolución de las cámaras, el poder de reenviar las leyes al parlamento para un nuevo examen antes de promulgarlas y la convocatoria extraordinaria de las cámaras”<sup>43</sup>. También, corresponde al presidente la autorización “la presentación ante las cámaras de las incitativas del Gobierno”<sup>44</sup>, pero en dicha autorización es mínima la discrecionalidad del presidente y por tanto casi análoga a los actos gubernativos en los que el Consejo de Ministros es el protagonista. Por ello esta autorización debe considerarse como un acto intermedio entre los presidenciales y los que deben considerarse de intervención obligatoria y reglada, es decir gubernativos. Desde el año 1953 los presidentes italianos han tendido una actuación más que destacada en la resolución de las crisis de gobierno mediante la observancia de prácticas constitucionales que han dotado de flexibilidad y agilidad al sistema italiano. Por último, el Presidente de

---

<sup>41</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, 5ª ed. Revisada., ARTES GRÁFICAS BENZAL, 1973, p. 347

<sup>42</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 348.

<sup>43</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 348.

<sup>44</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p.348.

la Republica tiene además “el mando de las fuerzas armadas, preside el Consejo Supremo de Defensa y el Consejo Superior de la Magistratura”<sup>45</sup>.

La Constitución que rige hoy Austria sigue siendo la que diseñó el jurista Hans Kelsen en 1920, aunque ha sufrido varias enmiendas desde entonces. Esta Constitución sobre el papel otorga amplios poderes al presidente federal austriaco que a diferencia del italiano es elegido por sufragio directo por los ciudadanos, lo que dota a esta institución de una fortaleza institucional considerable. En la elaboración de las leyes, el presidente federal se halla supeditado a una propuesta presentada por el gobierno, pero ha de verificar si se han cumplido los requisitos o los procedimientos legales o si hay que considerar otros aspectos importantes antes de tomar su decisión. En caso de rechazo, la práctica constitucional aconseja iniciar conversaciones con el gobierno para superar las diferencias. En teoría el presidente austriaco puede nombrar libremente al canciller y a su gobierno, sin estar condicionado ese nombramiento a una moción de investidura, y podría cesarles. Pero desde 1955 la práctica constitucional y la existencia de mayorías parlamentarias estables han reducido la efectividad de los poderes del presidente. El canciller y su gobierno dependen en la práctica de la confianza del parlamento, que pueden derribarlos aprobando una moción de censura. Lo mismo puede decirse de la facultad del presidente de disolver el parlamento o de convocar referéndums, poderes que en la práctica el presidente ejerce de acuerdo con el Canciller.

Sólo en situaciones excepcionales, en las que se entra en el indeterminado campo de la práctica constitucional, el presidente puede intervenir haciendo uso de su autoridad para salvaguardar el orden constitucional. Pero en estos casos el uso de estos poderes constitucionales no es pacífico y el presidente ha de ser consciente de sus límites.

Uno de estos momentos ocurrió en el año 2000, cuando el presidente Thomas Klestil se negó a nombrar como ministro a dos miembros del partido nacionalista FPÖ por sus declaraciones extremistas. El FPÖ había formado una coalición de gobierno con el partido popular ÖVP que contaba con una mayoría parlamentaria estable. Esta mayoría no fue obstáculo para que la coalición desistiera del nombramiento de estas dos personas como

---

<sup>45</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p.349.

miembros del gobierno. Una situación semejante se reprodujo a finales de 2017, cuando el presidente Alexander Van der Bellen hizo saber a nueva coalición del partido popular y del partido nacionalista (FPÖ-OVP) que no aceptaría la designación de dos políticos del FPÖ, Johann Gudenus y Harald Vilimsky, como ministros del futuro gobierno de coalición. La coalición aceptó esta prerrogativa presidencial y desistió de proponer su nombramiento.

Si la existencia de mayorías parlamentarias ha limitado los poderes presidenciales, *a sensu contrario*, cuando excepcionalmente en el parlamento no hay una mayoría, la figura del presidente recupera la efectividad de sus facultades. Así ha sucedido recientemente en mayo de 2019, cuando el parlamento austriaco aprobó una moción de censura contra el canciller Sebastian Kurz. El presidente Van der Bellen, ante la imposibilidad de contar con la oposición parlamentaria, que había derribado al Canciller Kurz, gobaza por carecer de mayoría para formar gobierno, designó a la Presidenta del Tribunal Constitucional, Brigitte Bierlein como Canciller de un gobierno técnico y no político. El presidente cuidó de respetar el espíritu de la constitución y la práctica política al consultar con los partidos parlamentarios la formación de este gobierno, integrado, como digo, por expertos, que reproduce los equilibrios de poder en el parlamento. En teoría es un gobierno que sólo descansa en la confianza del presidente y no del parlamento. Pero en realidad fue fruto de un pacto entre las fuerzas políticas en preparación de las elecciones de 29 de septiembre de 2019, que ya se habían convocado antes de la citada moción de censura.

#### 5.6.1. Situación Española:

Desde el inicio de su reinado, el Rey Felipe VI se ha visto envuelto en una situación política de gran fragmentación, que impide la formación de gobiernos estables que agoten la legislatura de cuatro años. Ante los problemas para investir al candidato a la presidencia del gobierno, las dudas, las estrategias de los candidatos junto con la situación de bloqueo político, se han elevado voces reclamando que el Jefe del Estado tenga un papel más activo en el proceso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno. Se ha apuntado que el rey utilice las rondas de consultas para impulsar un acuerdo y evitar así la repetición electoral.

En otros casos se habla por expertos de una reforma constitucional a fin de que el Jefe del Estado disponga de mayores atribuciones en dicho proceso. Por tanto, la pregunta clave en este asunto es saber si es aconsejable y útil que el Rey disfrute de una mayor iniciativa política para forjar una investidura con posibilidades de éxito tras las elecciones generales y por tanto proceder a una reforma artículo 99 de la CE.

A este respecto, el catedrático Antonio Torres del Moral, ha afirmado que no es necesario ni útil para la gobernabilidad ni tampoco bueno para la monarquía aumentar el poder del rey en este proceso: “El rey, al carecer de responsabilidad no debe tomar una iniciativa que si sale mal deje dañada su figura y la imagen de la Corona. Intentar reformar la Constitución para dar más protagonismo al rey no sería una buena idea, saldría mal y le perjudicaría”<sup>46</sup>. No es papel de un rey constitucional salirse del mecanismo que marca la carta magna para tratar de suplir el trabajo que corresponde a los partidos políticos; su papel se desarrolla en las reuniones que mantiene con los portavoces políticos en la ronda durante consultas. Es allí donde puede “animar y advertir” en los términos utilizados por el tratadista inglés Walter Bagehot.

Por otro lado, afirma el profesor Torres del Moral, que las investiduras fallidas constituyen un rechazo del Congreso de los Diputados a la propuesta del Rey. En su opinión el problema radica en que el artículo 99 de la CE quedo mal redactado y rechaza la idea de que deban hacerse sucesivas propuestas<sup>47</sup>. El rey no puede ir proponiendo candidatos para que pierdan, tiene que proponer candidatos con los votos necesarios para ganar. El rey no debe tener un protagonismo político. Apunta el citado profesor que el proceso de elaboración de la Constitución se quiso dotar al rey de un protagonismo político, aunque limitado para no configurarlo como una institución puramente decorativa.

La solución podría estar en un mayor protagonismo no del rey sino de quien refrenda los actos del rey en este proceso, es decir, el presidente/a del Congreso. Este último debía

---

<sup>46</sup> Torres del Moral, A., “¿Debe el rey tener más iniciativa política para promover la investidura del presidente del Gobierno?”, *El Confidencial*, 14 de septiembre de 2019, *S.P.*

<sup>47</sup> Torres del Moral, A., “¿Debe el rey tener más iniciativa política para promover la investidura del presidente del Gobierno?”, *S.P.*

tener un papel más activo, aconsejando al rey e incluso negándose, si fuera preciso al refrendo, si cree que el rey está en peligro de equivocarse gravemente. Lamenta el profesor Torres que la presidencia del Congreso se limite hacer de mero correo de la lista de nombres en la ronda de consultas. En este mismo sentido, se ha manifestado el expresidente del gobierno, Felipe González, quien en una entrevista del diario EL PAIS, constata que existe “un debate sobre los poderes de la Jefatura del Estado respecto al nombramiento del candidato a la presidencia del gobierno”. Coincide el expresidente González con el profesor Torres del Moral, en afirmar que hay que fortalecer más el papel de la presidencia del Congreso de los Diputados para que tuviera la capacidad de tantear las posiciones de los grupos y valorar si procede o no una nueva ronda de consultas con el rey. Por tanto, la labor de la presidencia del Congreso no es la de llevar un papel, e ir y venir, sino que debe hacer un sondeo con los grupos políticos e informar al rey de como se halla la situación.

Incluso, el secretario general de Unidas Podemos, Pablo Iglesias, contrario a la forma monárquica del Estado, en una entrevista en el programa “Al Rojo Vivo” de cadena de televisión La Sexta ha insistido que, en los momentos de bloqueo político para la formación de gobierno, la labor de arbitraje y mediación del Jefe del Estado es más importante entonces que nunca (Iglesias, P., 2019).<sup>48</sup>

El profesor Manuel Cruz, expresidente del Senado, aportó la idea de que la Corona debe actualizarse como vértice de una monarquía federal, que gozara de una indudable capacidad de neutralidad activa para impulsar y tutelar el proceso de reforma de la Constitución y del Estado en un sentido federal (Cruz, M., 2019).<sup>49</sup>

Por su parte, la profesora Gómez Sánchez contribuyó al debate con dos posibles criterios de solución. Un primer criterio sería una reforma mínima del artículo 99 de la Constitución Española que cambiaría la función del Rey respecto a la propuesta de

---

<sup>48</sup> Entrevista Pablo Iglesias en el programa Rojo Vivo de la Sexta, el 13 de septiembre de 2019, citado por *El Confidencial* en “¿Debe el rey tener más iniciativa política para promover la investidura del presidente del Gobierno?”, 14 de septiembre de 2019, *S.P.*

<sup>49</sup> CRUZ, M., “La hora del Rey (por una monarquía federal)”, *El Confidencial*, 6 de enero de 2019, *S.P.*

candidato a la Presidencia del Gobierno y así permitir que las previsiones constitucionales se ajustaran a diferentes supuestos de hecho. Una posible nueva redacción del apartado 4 del artículo 99 de la CE según la profesora Gómez Sánchez sería: “Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, el Rey podría realizar nuevas consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y en su caso, tramitar sucesivas propuestas, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados”<sup>50</sup>. Mediante esta nueva redacción el Rey podrá “consultar y proponer; consultar y no proponer o, incluso, no consultar y en consecuencia no proponer, si entiende que la negociación de las fuerzas políticas no ha avanzado en orden a consensuar unas mayorías necesarias para logara la investidura de un candidato”<sup>51</sup>. Pero en mi humilde opinión, la única salida lógica a este impase sería la modificación del artículo 99.5 de la CE para permitir su aplicación a este caso en caso si se produjeran sucesivas investiduras fallidas.

Una segunda posición, también mantenida por la profesora Gómez Sánchez propugna el establecimiento de mayorías cualificadas. Es decir, “se mantendría el requisito de la mayoría absoluta para la primera votación (176 votos favorables) y se establecería también una mayoría cualificada, pero con menor exigencia para la segunda votación; por ejemplo, tres séptimos (3/7; 150 votos favorables) o incluso menor, cuatro decimos (4/10; 140 votos favorables)”<sup>52</sup>. La ventaja de establecer una mayoría cualificada en este sentido es “que el cómputo de los votos necesarios se realiza sobre el total de los miembros de la Cámara, y por tanto los votos negativos no pueden bloquear el acuerdo”<sup>53</sup>. Esta aplicación de mayoría cualificada, aún de diferente intensidad se contempla en la Constitución para diversos supuestos; por ejemplo, la reforma constitucional o la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. En principio no habría objeción en aplicar este sistema a la votación de investidura. Cualquiera de estas mayorías, podría dar lugar sin embargo a un gobierno en minoría; pero la experiencia demuestra que es más factible alcanzar acuerdos

---

<sup>50</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p.95

<sup>51</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p.95

<sup>52</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p.96

<sup>53</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p.96

específicos a lo largo de la legislatura sobre temas concretos que un acuerdo de investidura.

De seguirse la propuesta de la profesora Gómez Sánchez, sería necesario que fuera acompañado de una modificación de los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados, los cuales regulan el procedimiento parlamentario de investidura, y de las menciones a la mayoría simple para la segunda votación de investidura, remplazándolas por la de mayoría cualificada que se acuerde (Gómez Sánchez, 2019)<sup>54</sup>.

Otra forma de garantizar la constitución de gobierno sería la recogida en algunas constituciones europeas de nuestro entorno para resolver el bloqueo político ante la imposibilidad de forma gobierno. Así, en la Constitución griega, se ha encontrado la fórmula de atribuir automáticamente un número determinado de escaños al partido ganador y asegurar así la mayoría necesaria en la cámara.

Podría objetarse que estas vías de solución desnaturalizarían la celebración de elecciones que constituyen siempre la expresión más propia de un sistema democrático y que por ello nada debería objetarse a la celebración de elecciones sucesivas, como ha ocurrido recientemente en el Estado de Israel, sin solución de continuidad. Pero, es cierto que la repetición electoral deja a las claras la incapacidad de las fuerzas políticas de articular el mandato de los electores.

Con independencia de las opiniones mencionadas, el propio Rey Felipe VI se ha encargado de matizar este debate en el mensaje de Navidad de año 2018 afirmando, que en un régimen constitucional y democrático de monarquía parlamentaria, las Cortes Generales son la sede donde “través el debate y el dialogo entre las fuerzas políticas se deben abordar y decidir los asuntos esenciales de la vida nacional”. Es decir, no corresponde al rey decidir sobre la formación de gobierno, sino a los grupos políticos representados en las Cortes.

---

<sup>54</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 97.

## **5.7 Los actos excepcionados de refrendo.**

Introducción: refrendo de los actos del rey artículo 64 de la CE:

Dicho refrendo constituye la clave de bóveda de todo el sistema constitucional español por lo que se refiere a la Corona. El criterio general es que la totalidad de los actos del Rey “precisan del refrendo del gobierno, bien otorgado por su presidente o bien por el ministro competente”<sup>55</sup>. Incluso esto afecta a la concesión de la más alta distinción de la monarquía española, el Toisón de Oro – Orden Dinástica que sin embargo se configura en su concesión y publicación oficial como una Orden de Estado- que el rey otorga en virtud de un Real Decreto refrendado por el Presidente del Gobierno. El rey es por tanto políticamente irresponsable.

Puede suscitarse el problema de una discrepancia entre el Rey y el Presidente del Gobierno o uno de sus ministros a la hora del refrendo de los actos regios. En este caso, señala el profesor Alzaga, que “frente al posible error que pudiera cometer un gobierno mayoritario, el Rey debe permanecer neutral a la espera de una nueva consulta electoral y frente a las equivocaciones de un gobierno minoritario, el Rey debe adoptar una actitud no menos neutral a la espera de que las Cortes exijan responsabilidad por ello a dicho gabinete en la forma constitucionalmente prevista”<sup>56</sup>. Ello contribuye sin duda a consolidar la institución de la Corona. Mantener la opinión contraria como ocurrió durante la última etapa de la monarquía helénica del Rey Constantino o con la práctica políticamente llamada, “borboneo” durante la monarquía de Alfonso XIII, que acarreó desafortunadas consecuencias para las monarquías de ambos países.

## **5.8: Actos exceptuados de refrendo: Presupuesto, control y transparencia.**

---

<sup>55</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.423

<sup>56</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, op. cit., p.423

Según el artículo 65.1 de la CE, el Rey o Reina gozan una cierta autonomía respecto a la distribución de la asignación económica que recibe de los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su Familia y Casa. En el apartado segundo, “se reconoce al Rey o Reina la facultad de nombrar libremente a los miembros de su Casa”<sup>57</sup>. Ambos preceptos constituyen una excepción a la obligatoriedad de refrendo para los actos del Rey o Reina establecido en el artículo 64 de la CE, ya que se trata de actos que no afectan a la formación de la voluntad estatal.

Sin embargo, acontecimientos recientes que afectan a aspectos financieros y económicos de la familia de Su Majestad del Rey aconsejan una revisión de dicho artículo. En efecto, el control y la transparencia deben incluir también a la institución monárquica como confirmó la *Ley 19/2013 de 9 de diciembre sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Esto ha permitido el acceso a la información sobre los gastos de la Casa de Su Majestad el Rey en todas las actividades sujetas al Derecho Administrativo (artículo 2). La Disposición adicional sexta de esta norma establece que la “Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, será la competente para tramitar la solicitud de acceso a la información que obra en poder de la Casa de Su Majestad el Rey”.

Según la profesora Gómez Sánchez, la modificación constitucional que se propone en el apartado primero del artículo 65 de la CE, pretendería constitucionalizar dos ámbitos: control y transparencia, incluyendo está última la obligación de publicar las cuentas anuales de la Casa de Su Majestad el Rey. La nueva redacción del artículo 65.1 sería la siguiente según la profesora Gómez Sánchez:

“El Rey o Reina recibe de los Presupuesto Generales del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma, sin perjuicio del control interno y externo que proceda aplicar a los fondos públicos incluidos en los Presupuestos del Estado. Anualmente se harán públicas las cuentas de la institución.”

---

<sup>57</sup> GOMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 97.

## **5.9 El nombramiento de los miembros de la Casa de S.M. el Rey o Reina.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 65. 2 de la CE, corresponde al rey el nombramiento del jefe su casa, pero sería conveniente que una reforma constitucional formalizara lo que ha sido la práctica de más de tres décadas: el refrendo del nombramiento del jefe de la Casa de Su Majestad el Rey conforme a lo establecido el artículo 64 de la CE. La nueva redacción del artículo 65.1 sería como también propone la profesora Gómez Sánchez:

“El Rey o Reina nombra y revela libremente a los miembros civiles y militares de su Casa, salvo el nombramiento del Jefe de la Casa de S.M. el Rey o Reina que deberá ser refrendado de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Constitución.”

Con la reforma del artículo 65 de la DCE, se limitaría constitucionalmente la discrecionalidad del Rey o Reina consolidaría así la imagen de una institución como órgano constitucional sometido en todo caso a la Ley y a los principios de Control y transparencia, que deben presidir el normal funcionamiento del Estado.

## **5.10 Las modificaciones constitucionales propuestas en la organización del poder.**

Tras cuarenta años de vigencia de la Constitución Española de 1978 aún se observan que hay problemas singulares por abordar y que aconsejan cambios de criterios y mejoras en la regulación de la organización constitucional. En concreto, parece adecuada la revisión de los artículos del Título II de Constitución Española y adaptarlos a las nuevas circunstancias. Así el presente trabajo se ha centrado en los aspectos que reclaman una adecuada contextualización social y política de la figura del Jefe del Estado en una monarquía parlamentaria del siglo XXI: “la inclusión de un lenguaje no discriminatoria de la mujer en el título II; la eliminación de la diferencia entre el hombre y la mujer en el acceso al Trono; lo relativo a la posible oposición de Rey y de las Cortes al matrimonio

de quien éste llamado a la sucesión de la Corona; las funciones del Rey o Reina, especialmente en lo relativo a la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, y la reforma de los actos del rey, exceptuados del refrendo del rey.”<sup>58</sup>

Esta reforma constitucional podría ser acompañada por la elaboración y aprobación de una Ley Orgánica de la Corona que desarrolle con mayor precisión los preceptos constitucionales cuya reforma se propone.

Por tanto, Es evidente que la actualización del Título II de la CE resulta necesaria a fin de aclarar dudas o la realización de corruptelas sobre su alcance u régimen de incompatibilidades. También la limitación de excesivos privilegios, prerrogativas y regulaciones singulares. Por ello se propone que la Casa Real se someta al mismo de control externo como hacen las administraciones públicas a fin de evitar dudas sobre el cumplimiento de la legalidad ordinaria, el cual debe ser regulado explícitamente en la Constitución (Freixes Sanjuán y Gravara de Cara, 2018)<sup>59</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

### 6.1 Conclusión del trabajo realizado:

A lo largo del presente Trabajo de Fin de Grado se ha pretendido aportar un haz de ideas y argumentos para promover un debate que redunde en el mayor prestigio y buen fruncimiento de la Corona en el ejercicio de sus competencias constitucionales. Para ello, he acudido tanto a la doctrina científica, nacional e internacional, a la opinión del Consejo de Estado y a la consulta de las Constituciones afines a la española de 1978, tanto, en el

---

<sup>58</sup> FREIXES SANJUÁN, T., y GAVARA DE CARA, J.C., “Conclusiones: ¿repensar la Constitución es necesario?” VVAA (coordinadores: FREIXES SANJUÁN, T, Y GAVARA DE CARA, J.C.) *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica, Parte segunda*, 1º ed. Imprenta Nacional de la Agencia Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018 p.270.

<sup>59</sup> FREIXES SANJUÁN, T., y GAVARA DE CARA, J.C., “Conclusiones: ¿repensar la Constitución es necesario?” op. cit., p.270

ámbito de las monarquías parlamentarias como en los regímenes semipresidencilistas de carácter regional y federal.

Mi propósito no ha sido otro sino participar humildemente en dicho debate, ya abierto en la sociedad española sobre la necesidad de que la Jefatura del Estado conserve su función de “auctoritas” institucional, colaborando activamente y dentro de los parámetros constitucionales con los otros dos vértices del triángulo constitucional: el Parlamento y el Gobierno, a quienes corresponde la “potestas” en el funcionamiento ordinario del Estado Social y Democrático de Derecho que los españoles tratamos de construir cada día y de preservar entre todos.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN.

### 1) LEGISLACIÓN/NORMATIVA: (leyes, decretos, artículos etc.)

Constitución Española de 1978.

Reglamento del Congreso de los Diputados

Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información público y buen gobierno. Publicado en el Boletín Oficial del Estado (“BOE”) núm. 295, de 10/12/2013.

### 2) DOCUMENTACIÓN (informes/dictámenes):

Informe del Consejo de Estado *sobre modificaciones de la Constitución Española*, nº E 1/2005 apartado II las Modificaciones constitucionales: La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, el 16 de febrero de 2006, pp. 18-39.

### 3) JURISPRUDENCIA:

Sentencia del Tribunal Constitucional nº126/1997, de 3 julio de 1997. (BOE núm. 171, de 18 de julio de 1997)., ECLI:ES:TC:1997:126.

### 4) OBRAS DOCTRINALES:

#### Libros:

ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, 1 ed. DEL FORO (ARTE GRÁFICAS BENZAL), 1978, pp.380-888.

DE ESTEBAN, J., LÓPEZ GUERRA, L., ESPIN, E., Y GARCÍA MORILLO, J., *El Régimen Constitucional Española 2*, vol. II, ed. LABOR S.A., (ARTES GRÁFICAS AMPURIAS, S.A.), 1982, pp.13-41.

#### Capítulo de libro:

GOMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978” en VVAA (coordinadores: FREIXES SANJUÁN, T., Y GAVARA DE CARA,

J.C.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica, Parte primera*, 1º ed. Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016, pp.73-99.

### **Capítulo de libro:**

FREIXES SANJUÁN, T., y GAVARA DE CARA, J.C., “Conclusiones: ¿Repensar la Constitución es necesario?” VVAA (coordinadores: FREIXES SANJUÁN, Teresa, Y GAVARA DE CARA, Juan Carlos.) *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica, Parte segunda*, 1º ed. Imprenta Nacional de la Agencia Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018 pp. 259-292.

### **Libro:**

SANCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, 5º ed. Revisada., ARTES GRÁFICAS BENZAL, 1973, pp.310-352

## **5) RECURSOS DE INTERNET:**

### **Artículos de Prensa:**

ALVAREZ, E., “Cuando el Rey es clave en la gobernabilidad”, *El Mundo*, 24/01/2016. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/españa2016/01/24/56a3ce7c268e3eb7318b45a2.html>

CRUZ, M., “La hora del Rey (por una monarquía federal)”, *El Confidencial*, 08/01/2019. Disponible en: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-01-06/rey-felipe-vi-pascua-militar-monarquia-espana\\_1741542/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-01-06/rey-felipe-vi-pascua-militar-monarquia-espana_1741542/)

Confidencial Digital entrevista a Antonio Torres del Moral: “¿Debe el rey tener más iniciativa política para promover la investidura del presidente del Gobierno?”, *El Confidencial*, 14/09/19. Disponible en:

[https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/te\\_lo\\_aclaro/debe-rey-tener-mas-iniciativa-politica-promover-investidura-presidente-gobierno/20190912191029130952.html](https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/te_lo_aclaro/debe-rey-tener-mas-iniciativa-politica-promover-investidura-presidente-gobierno/20190912191029130952.html)