

LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA, ENTRE LA HISTORIA Y LA CONSTITUCIÓN

Francisco Javier DÍAZ REVORIO*

SUMARIO: I. *La monarquía parlamentaria como culminación de un proceso de limitación del poder del monarca.* II. *La monarquía parlamentaria en la historia.* III. *La monarquía parlamentaria en la Constitución Española de 1978. Características generales.* IV. *Historia y racionalización en la monarquía parlamentaria en España.* V. *Necesidad, límites y paradojas de la racionalización.*

I. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO CULMINACIÓN DE UN PROCESO DE LIMITACIÓN DEL PODER DEL MONARCA

1. *Monarquía y Parlamento: una historia de tensiones*

La expresión “monarquía parlamentaria” trata de sintetizar dos elementos que históricamente se han enfrentado en una lucha continua por el poder. Suele considerarse que este término alude a la culminación de un largo e intenso proceso histórico, en el que el rey¹ va perdiendo poderes en favor del Parlamento. Como más adelante destacaré, dicho proceso se inicia en la Baja

* Catedrático de derecho constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha.

¹ Permítame el lector una precisión meramente ortográfica. Se siguen en este texto las pautas de la *Ortografía de la lengua española*, Real Academia Española-Asociación de Academias de la Lengua Española, Espasa, 2010, pp. 470 y ss., así como del *Diccionario panhispánico de dudas*, Real Academia Española-Asociación de Academias de la Lengua Española, Santillana Ediciones Generales, 2005, pp. 426 y ss., respecto a la utilización de las mayúsculas para títulos y cargos, y por esa razón con carácter general no será utilizada para los términos “rey”, “presidente”, y similares, dado que es muy frecuente su uso en textos legales y en la propia doctrina, se respetará esa utilización en el caso de las citas literales. Por cierto, si bien el *Diccionario panhispánico* constata sin mayor comentario la costumbre particular de leyes, decretos y documentos oficiales, por razones de solemnidad, de escribir con mayúsculas palabras como “Rey” de España o “Presidente” del Gobierno, en cambio la *Ortografía* recomienda

Edad Media y, con perfiles muy diferentes en Inglaterra y en la Europa continental, se afianza y culmina finalmente en la Edad Contemporánea. Lo que ahora interesa destacar es que el concepto “monarquía parlamentaria” es esencialmente histórico y que cuando una Constitución escrita, por ejemplo la Española de 1978, reconoce que esta es la “forma política” del Estado, se está remitiendo a ese concepto histórico. Un concepto, como trataré de exponer en las siguientes páginas, definido por unas características determinadas, pero esencialmente dinámico y en permanente evolución. Un concepto, en fin, parcialmente abierto y con una enorme capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias histórico-políticas, aunque basado en un principio esencial que permanece.

2. Las fases: monarquía absoluta, monarquía limitada, monarquía constitucional, monarquía parlamentaria

El proceso de tensión entre Parlamento y monarca, al que antes he aludido, se produce de manera diferente (y con ritmos distintos) en los distintos países europeos, y por ello todo esfuerzo de clasificación tendría dificultades tanto para la delimitación conceptual de cada fase como para su ubicación temporal estricta. Por ello la doctrina no coincide en las clasificaciones ni en las definiciones de cada modelo de monarquía,² pero a los efectos del presente trabajo voy a utilizar la siguiente:³

expresamente “acomodarlos también en estos contextos a la norma general y escribirlos con minúscula”.

² Sobre las distintas clasificaciones de las fases históricas, véase por ejemplo Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”, en Lucas Verdú, Pablo (dir.), *La Corona y la monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Complutense, 1983, p. 44, que considera la monarquía limitada como algo equivalente a la “mal llamada” constitucional, e introduce entre las demás fases a la monarquía moderada, en la que el rey sólo conserva el Poder Ejecutivo. También, Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, Madrid, Universidad Complutense, 2004, vol. II, p. 23, menciona también la “monarquía orleanista”, “en la que se limitan algo más los poderes del Rey y los ministros necesitan de una doble confianza: la regia y la parlamentaria”.

³ Sigo en este punto a Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario, *Derecho constitucional*, 4a. ed., Tecnos, 2014, pp. 543 y 544. En sentido similar, Aparicio Pérez, Miguel A. y Barceló i Serramalera, Mercé (coords.), *Manual de derecho constitucional*, Barcelona, Aletier, 2009, pp. 175 y ss. También en la misma línea, Alzaga, Óscar, “La monarquía”, varios autores, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 4a. ed., Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2008, vol. II, pp. 262 y ss.; aunque en p. 263 señala que la distinción entre la etapa de monarquía limitada y la de monarquía constitucional procede y tiene sentido en Alemania para separar la monarquía prusiana, de carácter limitada (1815-1848), y la

- a) Monarquía absoluta: caracterizada por la concentración de poderes en el monarca.
- b) Monarquía limitada: el rey pierde algunos poderes en favor del Parlamento, pero conserva todos los que no se atribuyan expresamente a éste.
- c) Monarquía constitucional: la soberanía también se comparte entre monarca y Parlamento, como en la monarquía limitada, pero en este caso el Parlamento tiene los poderes generales y el monarca exclusivamente aquellos que le atribuye de forma expresa la Constitución.
- d) Monarquía parlamentaria: el rey carece de todo poder de decisión política.

Si bien algunos autores utilizan otras clasificaciones en las que la monarquía constitucional ya se confunde con la monarquía parlamentaria o bien viene a ser una categoría general caracterizada por la regulación constitucional de la monarquía, que englobaría tanto a la monarquía limitada como a la parlamentaria, me parece que la clasificación sintetizada es más adecuada para poner de relieve estas distintas fases, pues aunque la monarquía limitada y la constitucional tendrían como característica común el que en las mismas el poder se comparte entre Parlamento y monarca, existe entre ambas una diferencia esencial, y que no es meramente de detalle o matiz. En efecto, en la monarquía limitada hay todavía un principio general de concentración de poderes en el monarca, de manera que éste aparece como soberano “originario” que, sin embargo, se “desprende” de alguna de sus atribuciones; por ello este sistema suele corresponderse con cartas otorgadas más que con verdaderas Constituciones que sean obra de la soberanía nacional o popular. En cambio, en la monarquía parlamentaria es la institución asamblearia quien actúa como soberana (o, en último término, el pueblo o la nación que son representados por la misma), y es en cambio el monarca quien puede ejercer solamente los poderes que le han sido atribuidos por ese órgano externo.

Por otro lado, aunque —como apunto a veces— se conceptúa como sinónimos, o como género y especie, las fases de monarquía constitucional y parlamentaria, también en este punto me parece más adecuada la clasificación señalada, pues si bien ambas fases comparten el principio de soberanía parlamentaria (o soberanía del pueblo ejercida a través del Par-

monarquía constitucional (1848-1918), pero “no es trasladable a la mayoría de las monarquías europeas contemporáneas —poco influidas por la experiencia alemana— y en nuestra opinión también se compadece mal con la evolución de la monarquía española a lo largo del siglo pasado”, ya que “prevalece en el siglo XIX la figura de la Monarquía Constitucional”.

lamento), y sometimiento pleno del monarca a la Constitución, lo cierto es que existe una diferencia sustancial, dado que en la monarquía constitucional el monarca todavía puede tener poderes políticos efectivos, resultando en la práctica un modelo de soberanía compartida. En cambio, la monarquía parlamentaria se caracteriza por la ausencia de poderes de decisión política del monarca, lo que implica un modelo de plena soberanía parlamentaria, e incluso, en la práctica, supone que el rey no ostenta tampoco el Poder Ejecutivo (aunque en algunos sistemas formalmente permanezca en el mismo).

Desde mi punto de vista, esta característica diferenciadora tiene consecuencias trascendentales. Me parece que la misma hace que la monarquía parlamentaria sea plenamente compatible con el principio democrático, a diferencia de lo que sucede en una monarquía constitucional en la que el rey mantiene atribuciones y poderes de decisión política. En efecto, el rey carece en todo caso de legitimidad democrática debido a que a dicho cargo se accede por herencia y no por elección popular (ni siquiera por ser designado por un órgano de elección popular, como le sucede al Gobierno en un modelo parlamentario, lo que implicaría legitimidad democrática indirecta). Desde luego, ello es compatible con que la institución monárquica puede tener legitimidad democrática si está reconocida y regulada en una Constitución que tenga tal legitimidad. Pero en cualquiera de los casos, como acabo de decir, el rey carece de legitimidad democrática. En este contexto, un rey con poderes de decisión política es incompatible con un sistema plenamente democrático, porque dichos poderes o atribuciones no derivarían directa ni indirectamente del pueblo (aun cuando se pudieran reconocer en una Constitución democrática). Sin embargo, el monarca parlamentario carece de todo poder de decisión política, con lo que, si la institución es legítima al estar constitucionalmente reconocida, la misma será plenamente conforme al principio democrático. En efecto, por un lado todas las instituciones tendrán esa legitimidad, pero por otro lado, además, todas las decisiones políticas derivarán directa o indirectamente del pueblo soberano, sin que un órgano carente de dicha legitimidad participe en dicha adopción de decisiones soberanas.

No obstante, la configuración normativa y el funcionamiento real de la monarquía parlamentaria permiten todavía muchas opciones, como vamos a ver más adelante. Pero en todo caso, conviene desde ya apuntar una idea fundamental: en la monarquía parlamentaria, el rey está sometido plenamente a la Constitución y a la ley, y sus atribuciones (que no pueden implicar la adopción de decisiones políticas como ya se ha visto) son exclusivamente las que derivan de dichas normas.

II. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA HISTORIA

Desde luego, las fases de la evolución de la monarquía que se acaban de apuntar responden a la evolución histórica de esta institución. Sin embargo, habiendo tenido dicha evolución perfiles diferentes en los distintos Estados, no es posible llevar a cabo una correlación precisa entre cada una de las fases y un momento histórico; o al menos no lo es de una forma general. Por lo demás, si bien es cierto que en términos teóricos resulta relativamente fácil precisar cuándo un sistema responde a las características de cada una de las fases mencionadas, en la práctica ello no siempre es fácil, teniendo en cuenta las variantes en las regulaciones jurídico-constitucionales, y sobre todo en la práctica, en cada uno de los Estados que han acogido esta forma de gobierno.⁴ En todo caso, sí resulta conveniente un breve apunte histórico (dados los

⁴ En el presente trabajo me referiré a la monarquía como forma de gobierno, porque considero que es la clasificación más asentada, aunque ciertamente no la única. Así, ya Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1978, pp. 501 y ss., considera que las formas de Estado son la monarquía y la república. Más recientemente, en nuestra doctrina ha existido un amplio debate sobre la corrección de una u otra denominación. Véanse al respecto, por todos, Fernández-Fontecha Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *La monarquía y la Constitución*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 102 y ss.; o Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política...”, *cit.*, pp. 46 y ss., quien destaca que quienes insistieron en su configuración como forma de Estado querían poner de relieve la separación de la monarquía y el gobierno, acentuando la posición del monarca como jefe del Estado. Por su parte, Aragón Reyes, Manuel, “La monarquía parlamentaria (comentario al artículo 1.3 de la Constitución)”, en *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 31 y ss., destaca (p. 34) que la monarquía sólo puede considerarse forma de Estado cuando la monarquía es absoluta, pasando a ser forma de gobierno a partir de la monarquía constitucional (en realidad, el propio Jellinek —*op. cit.*, p. 531— señala que la monarquía parlamentaria es “una manera de ejercer el gobierno, pero no es una forma de Estado estrictamente jurídica”). Carreras, Francesc de, “Significado constitucional de la monarquía parlamentaria”, en Tusell, Javier *et al.* (eds.), *La Corona en la historia de España*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p. 220, se pronuncia en el mismo sentido: “si la forma de Estado fuera monárquica nos encontraríamos ante una monarquía absoluta, en la que el Rey sería el titular del poder constituyente”. Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Madrid, Cuadernos del Senado, 2003, pp. 31 y ss., haciendo eco del debate, sostiene con buen criterio que “En España la Monarquía es la forma de la Jefatura del Estado” mientras que “Monarquía Parlamentaria es, como concepto jurídico, la forma de gobierno”. Pero por otro lado, Torres del Moral (“La monarquía parlamentaria como forma política...”, *cit.*, p. 48) afirma que, en realidad, en la monarquía parlamentaria el rey ya está separado del Gobierno, de manera que tiene que ver menos con el Gobierno que con el Estado. Por todo ello, siguiendo a varios autores, afirma que la monarquía sería hoy más bien “forma de la Jefatura del Estado”. Todo ello, eso sí, después de reconocer (“La monarquía parla-

objetivos de este trabajo, no es posible aquí profundizar más en la cuestión, pero es imprescindible para los mismos partir de esta perspectiva) que permita entender la monarquía parlamentaria en su contexto histórico, como culminación de un proceso de adaptación.

1. La monarquía antes de la Constitución: los primeros límites al poder del monarca

Antes de que pudiera hablarse de Constitución, ya existía la monarquía. Antes incluso de que pudiera hablarse de Estado en sentido estricto, había monarquías. Como es sobradamente conocido, la monarquía es una forma de gobierno existente desde la Antigüedad, y aunque ha conocido muy diversas variantes (incluyendo la monarquía electiva),⁵ en general puede decirse que se caracteriza porque la más alta magistratura se desempeña por una sola persona, que accede a la misma con carácter hereditario y vitalicio. De hecho, el *Diccionario de la lengua española* define monarquía como “organización del Estado en la que la jefatura y representación supremas

mentaria como forma política...”, *cit.*, p. 47, y hablamos de 1983), que “la cuestión es más académica que otra cosa”. Desde luego, es importante destacar que la preferencia que aquí se tiene por la utilización “forma de gobierno” no cuestiona en absoluto el hecho de que, en su fase parlamentaria, el rey queda fuera del Poder Ejecutivo y de todos los poderes del Estado, manteniendo como veremos funciones simbólicas, representativas, y en cierto modo arbitrales y moderadoras. Por lo demás, como se verá más adelante, con su calificación como “parlamentaria”, la Constitución de 1978 no ha utilizado ni la categoría de “forma de Estado” ni “forma de gobierno”, sino la de forma política, acaso un intento poco fundamentado de sintetizar forma de gobierno (o forma de Estado, si se prefiere) y sistema de gobierno. En todo caso, creo que esta cuestión es ya hoy fundamentalmente terminológica en la medida en que se dejen claros los perfiles que tiene la monarquía en sus distintas fases y la posición del rey en cada una de ellas en relación con los poderes del Estado. Pero esta misma ambigüedad y anfibología de los términos en los distintos autores, así como la economía del lenguaje son precisamente las que permiten, en mi opinión y a efectos meramente terminológicos, volver a la clasificación quizás más habitual que engloba la dicotomía monarquía/república entre las formas de gobierno, aun sabiendo que en puridad, la monarquía fue primera forma de Estado, luego forma de gobierno, pero en su fase de monarquía parlamentaria sería técnicamente, como he dicho, “forma de la jefatura del Estado”.

⁵ Como es sabido, y a título de ejemplo, al menos teóricamente la monarquía visigoda tuvo ese carácter electivo. Puede verse al respecto, entre tantos otros, Martín, José Luis, “De Hispania a las Españas. De la unidad romano-visigoda a la unificación de los Reyes Católicos”, en Tusell, Javier *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 22 y ss. En momentos diferentes, también fue electivo el imperio alemán o la llamada Mancomunidad Polonia-Lituania. Jellinek, Georg, *op. cit.*, pp. 523 y ss., analiza las diferencias entre monarquía electiva y hereditaria, si bien considera que “la monarquía electiva ha desaparecido de la actual organización de los Estados”.

son ejercidas por una persona que, a título de rey, ha recibido el poder vía hereditaria y puede transmitirlo del mismo modo”.⁶

En cualquier caso, si bien tanto los orígenes históricos como etimológicos⁷ de la palabra nos remiten a la singularidad en el ejercicio del poder, lo cierto es que a partir de cierto momento los monarcas tienen que hacer frente a otras fuentes de poder que tratan de contrarrestar o mermar su capacidad de decisión política. La lucha por limitar el poder real comienza probablemente desde que algunos colectivos se sienten con fuerza suficiente para provocar ese contrapeso, pero en términos institucionales se manifiesta en el nacimiento de la institución parlamentaria.⁸ Dejando a un lado los antecedentes asamblearios en el reino visigodo, que tuvieron un carácter más religioso que político (además de nobiliario y no representativo),⁹ hay que citar que, en los reinos de León y Castilla se produce en la Edad Media el tránsito de la curia a las Cortes. Ello implica que una asamblea originariamente palatina se amplía para dar cabida a los representantes de las ciudades, y se convierte en representativa.¹⁰ En esta línea, y con algunos precedentes dudosos en Aragón, consta con certeza una curia celebrada por Fernando II en 1170 en León, a la que acudieron ciudadanos; así como la presencia de ciudadanos electos por distintas villas en la asamblea convocada en 1188 en la misma ciudad de León por Alfonso IX. De este modo, y como ha señalado acertadamente Escudero, “las Cortes leonesas constituyen las primeras asambleas de la Europa medieval a las que asisten ciudadanos —en 1170—, e incluso ciudadanos *elegidos*, en 1188” (subrayado del autor).¹¹ La reunión de 1188 puede probablemente considerarse como el

⁶ Primera acepción del término monarquía en el *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., Real Academia Española, 2014.

⁷ Véase por ejemplo Corominas, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3a. ed., Gredos, 1973, en los términos “anarquía” y el prefijo “mono”.

⁸ Sobre la Corona en la Edad Media y el posterior tránsito al absolutismo monárquico, véase el breve e interesante trabajo de Rubio Llorente, Francisco, “La Corona”, en varios autores, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La monarquía parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, pp. 38 y ss.

⁹ Hay una amplia bibliografía que no es necesario citar aquí. Véase por ejemplo Escudero, José Antonio, *Curso de historia del derecho*, 3a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 231 y ss., quien analiza brevemente el Senado visigodo y los Concilios de Toledo, planteándose la cuestión de su naturaleza para afirmar que la misma era predominantemente religiosa, a pesar de lo llamativo de algunas de sus funciones políticas, algunas de tanta importancia como las condiciones y forma para la elección del monarca. En pp. 239 y ss. se refiere también al Aula regia, asamblea nobiliaria que desplazaría al antiguo *Senatus*. Puede verse también la bibliografía citada por este autor.

¹⁰ Véase al respecto, *ibidem*, pp. 527 y ss.

¹¹ *Ibidem*, p. 530.

primer Parlamento en sentido propio del mundo,¹² y fue seguida por otras con características similares.¹³

De este modo, primero en León y luego en los restantes reinos ibéricos¹⁴ y europeos,¹⁵ el origen de la institución parlamentaria como asamblea

¹² Sobre los requisitos para que una reunión de la *curia regis* pueda ser considerada parlamento, véase Lord, Robert Howard, “The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period”, *Catholic Historical Review*, núm. 16, 1930, pp. 125 y ss.

¹³ Véase el completo trabajo de Procter, Evelyn S., *Curia y Cortes en Castilla y León 1072-1295*, trad. de Antonio S. Durán y Salustiano Moreta, Madrid, Cátedra, 1988. En pp. 120 y ss. se justifica la participación ciudadana en las curias leonesas de 1188, 1202 y 1208. Aunque como se aprecia en el citado trabajo esta circunstancia había sido estudiada desde hace décadas en la doctrina británica, un trabajo más reciente, de alcance más general, y probablemente de mayor difusión, ha vuelto a destacar en el Reino Unido la importancia de esas Cortes, y la mayor antigüedad de las mismas respecto a los primeros parlamentos ingleses. Se trata de la obra de Keane, John, *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon & Shuster Uk Ltd., 2009. En pp. 169 y ss., este autor realiza un sagaz análisis del contexto histórico que provocó esa convocatoria de Cortes, señalando cómo las guerras con los musulmanes y la debilidad de las ciudades leonesas estuvieron en la base de la misma, que considera como el origen de la democracia representativa: “let’s go back in time, to the years of the twelfth century, to the extraordinary moment of birth of one of the core components of what would later be called representative democracy. The institution had no precedent. It was a new type of governing body [...] Where was it born? Contrary to some old-fashioned, devoutly British accounts, which think of Big Ben as timeless, and suppose, arrogantly, that parliamentary institutions were ‘incomparably the greatest gift of the English people to the civilization of the world’ [este inciso es una cita de Pollard, A. F., *The Evolution of Parliament*, Londres, 1920], parliaments were in fact an invention of what is today northern Spain, in Europe, that little patch of earth that stretches from the Mediterranean basin to the Arctic Circle”.

¹⁴ A título de muestra, sobre las Cortes medievales en los reinos de León y Castilla, puede verse varios autores, *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Media*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1988, 2 vols. El volumen II incluye trabajos sobre las Cortes valencianas, aragonesas, catalanas y navarras. Sobre las Cortes de Castilla en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna: Olivera Santos, César, *Las Cortes de Castilla y León y la crisis del reino (1445-1474). El registro de Cortes*, Congreso Internacional sobre la “Historia de las Cortes de Castilla y León”, Burgos, 1986; y Carretero Zamora, Juan Manuel, *Corpus documental de las Cortes de Castilla (1475-1517)*, Toledo, Cortes de Castilla-La Mancha, 1993, que incluye, además de los documentos, un estudio previo de las mismas. A pesar de que su orientación iba claramente dirigida a entroncar las Cortes de Cádiz con los antecedentes históricos, sigue siendo probablemente uno de los más completos estudios el de Martínez Marina, Francisco, *Teoría de las Cortes o grandes justas nacionales de los reinos de León y Castilla*, Madrid, Imprenta de D. Fermín Villalpando, 1813, 3 vols., hoy accesible en http://books.google.es/books/about/Teor%C3%A9tica_de_las_Cortes.html?hl=es&id=O3ADAAAAQAAJ (consultado el 28 de abril de 2015). De esta obra se ha dicho que “constituye probablemente el más ambicioso e importante estudio que jamás se haya escrito sobre las asambleas políticas representativas —Cortes, Dietas, Parlamentos, etcétera— en el ámbito del mundo occidental”. Escudero, José Antonio, “Martínez Marina y la teoría de las Cortes”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. XXII, 2010, pp. 201-208, www.juridicas.unam.mx (consultado el 28 de abril de 2015).

representativa supuso, durante la Baja Edad Media europea, que dicha institución comenzó a compartir el poder con el monarca, asumiendo importantes funciones presupuestarias, financieras, legislativas y de control, que constituyen en realidad el antecedente de dichas funciones en los parlamentos contemporáneos.

2. La configuración histórica de la monarquía parlamentaria en Europa. Referencia a Inglaterra y a la Europa continental

Durante la Edad Moderna, la evolución de la monarquía y su relación con la institución parlamentaria adquiere características diferentes en los distintos reinos europeos. Normalmente suele simplificarse esta evolución separando lo que sucede en la Europa continental y en Inglaterra, aproximadamente con este esquema:

- a) En el continente, el rey va ganando poder frente al Parlamento, necesitando cada vez menos de éste, y llegando a convertirse en un monarca absoluto. Suelen señalarse muchos factores para explicar esta evolución, si bien los mismos suelen sintetizarse en la existencia de otras fuentes de financiación para la Corona y para los conflictos bélicos que, por otro lado, tienen unas características claramente diferentes a los medievales (de este modo se apuntan factores como el origen de los bancos, el descubrimiento de América o el surgimiento de ejércitos permanentes y aparatos burocráticos modernos). En cualquier caso, éstos u otros factores provocan que sea en este momento y lugar cuando se pueda hablar en sentido estricto de monarquías absolutas.
- b) En cambio, en Inglaterra, la institución parlamentaria no sufre el mismo proceso de debilitación, y al menos desde el siglo XVII se intensifica la limitación de los poderes del monarca, dando origen a la monarquía limitada y constitucional. En cierto modo, Inglaterra anticipa su revolución un siglo a la francesa, pero ello permite que en la evolución de las relaciones entre Corona y Parlamento no se produzca en la isla una ruptura, sino un lento proceso secular de fortalecimiento del Parlamento a costa de los poderes del monarca.

¹⁵ Lord, Robert Howard (“The Parliaments...”, *cit.*, pp. 130 y ss.) cita los siguientes parlamentos como pioneros en el mundo: 1188 León, 1218 Cataluña, 1232 Sicilia y Nápoles, 1233 Languedoc, 1200 Castilla, 1254 Portugal, 1255 Alemania (la Dieta del Imperio), 1274 Aragón, Navarra, 1280 Bohemia, Brandenburgo, 1281 Austria, 1283 Valencia, 1286 Piamonte, 1295 Inglaterra, 1300 Irlanda, 1302 Francia (los Estados Generales), 1307 Baviera, 1309 Bretaña, 1326 Escocia, 1337 Normandía, 1350 Sajonia, 1397-8 Hungría, 1435 Suecia, 1468 Dinamarca, 1493 Polonia, 1498 Noruega, 1613 Rusia.

Desde luego, la anterior visión no deja de ser un tanto simplista, y aun cuando pudiera servir para reflejar el evidente contraste entre la evolución de la institución parlamentaria en Inglaterra (donde nunca desapareció) y Francia (donde los Estados Generales dejaron de ser convocados entre 1614 y 1789), no refleja cabalmente la evolución seguida en toda Europa. En particular, España parece situarse en una “tercera vía”, pues la institución parlamentaria, sin llegar a mantener la pujanza de la inglesa, no llegaría a desaparecer y mantendría siempre algunas funciones relevantes.¹⁶ En efecto, las distintas Cortes nunca desaparecieron, y siguieron reuniéndose tras la unificación de los reinos medievales, si bien probablemente con menos poder y menor temporalidad, sobre todo tras el aplastamiento del movimiento comunero.¹⁷ En cualquier caso, de alguna manera siempre supusieron un cierto contrapeso o limitación del poder del monarca.

Incluso, en el siglo XVIII, época de la monarquía absoluta por antonomasia, aunque las Cortes de la Corona de Aragón (no así las de Navarra) desaparecieron con el régimen derivado de la Nueva Planta, se mantuvieron reuniones de las Cortes de Castilla, convertidas en Cortes Generales al conceder voto en las mismas a las ciudades de la Corona de Aragón. Y así, por ejemplo, además de la convocatoria inicial de 1701-1702 en Castilla, Aragón y Cataluña (las dos últimas aún no habían desaparecido) fueron convocadas Cortes en 1709, 1712, 1724, 1760 o 1789.¹⁸ Y si bien su función se limitaba la mayor parte de las veces a aspectos dinásticos, su importancia constitucional se mantuvo en el pensamiento político.¹⁹

Sea como fuere, es claro que los orígenes del constitucionalismo en los siglos XVII (Inglaterra) y XVIII (Europa continental) vienen indisoluble-

¹⁶ Véase en esta línea a Díaz Revorio, Francisco Javier, “Cádiz e Iberoamérica: sobre las influencias medievales y contemporáneas en la Constitución de 1812... y en Iberoamérica”, en Díaz Revorio, Francisco Javier *et al.* (dirs.), *La Constitución de 1812 y su difusión en Iberoamérica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 23 y ss.

¹⁷ Como ha destacado Barrios, Feliciano, “Las Cortes de los reinos españoles en los siglos XVI y XVII”, en Escudero, José Antonio (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, Espasa, 2011, vol. I, p. 138: “la Monarquía de España de los siglos XVI y XVII, en cuanto que formación política compleja, tiene en la conservación del derecho e instituciones privativas de las partes que la conforman una de sus características esenciales”, de manera que “las Cortes entran en la modernidad con el bagaje de un rico pasado y con las perspectivas de ocupar un lugar de privilegio en la estructura jurídico-institucional que en el último tercio del siglo XV se estaban conformando” (p. 139); y si bien es obvio que los siglos XVI y XVII supusieron una cierta decadencia de las Cortes, las mismas no sólo mantuvieron su existencia sino cierta virtualidad (p. 148).

¹⁸ Véase Molas, Pere, “Las Cortes nacionales en el siglo XVIII”, en Escudero, José Antonio (dir.), *Cortes y Constitución...*, cit., pp. 156 y ss.

¹⁹ Véase *ibidem*, p. 156.

mente unidos a la limitación del poder real y el fin de las monarquías absolutas, dando paso (allí donde la monarquía se mantuvo) al establecimiento de monarquías limitadas, constitucionales, y más tarde parlamentarias, en los términos antes apuntados,²⁰ aunque ciertamente parece que la monarquía parlamentaria tiene más en Inglaterra que en el continente una sustancia histórica o evolutiva.²¹ Si durante la monarquía absoluta se considera que el monarca lo es por su pertenencia a una dinastía determinada, y su poder deriva de Dios, el racionalismo propio de la Ilustración implicará un cuestionamiento de esas fuentes de legitimidad, unido a la necesidad de justificar democráticamente el poder político.

En este contexto, la monarquía constitucional, y después la parlamentaria, aparecerán como fórmulas que tratan de unir la legitimación tradicional del rey con la racionalización del poder político.²² En concreto, la monarquía parlamentaria se caracteriza porque el mantenimiento de la jefatura del Estado de carácter vitalicio y hereditario se compatibiliza con la mayor racionalización democrática en el diseño del modelo de separación de poderes.²³ Ello implica que el propio monarca pierde todo poder político, partiendo la legitimidad de los demás poderes del Parlamento, que es quien elige, legitima y controla al Poder Ejecutivo. Como es sabido, se han buscado diversas definiciones o fórmulas sintéticas que expliquen este modelo, y así pueden señalarse, por ejemplo, las siguientes:²⁴

a) La monarquía parlamentaria sería aquel sistema en el que “el rey reina, pero no gobierna” (expresión atribuida a Adolphe Thiers, quien

²⁰ Sobre esta evolución en Europa, puede verse por ejemplo Fernández-Fontecha Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 19 y ss.

²¹ Como pone de relieve Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 535: “la monarquía parlamentaria descansa en el continente, no obstante haber intentado copiar el modelo inglés, sobre bases enteramente distintas de las de éste. En Inglaterra es producto de una larga evolución histórica; en el continente, resultado de teorías abstractas”.

²² En relación a las distintas monarquías europeas en la época contemporánea, puede verse Menéndez Rexach, Ángel, *La jefatura del Estado en el derecho público español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979; o García Canales, Mariano, “Las monarquías parlamentarias europeas”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (coords.), *Estudios sobre la monarquía*, Madrid, UNED, 1995, pp. 43 y ss.

²³ Como destaca Mariano García Canales (*La monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, pp. 66 y ss.), la fundamentación democrática es el sustento de la preponderancia del órgano representativo en la monarquía parlamentaria.

²⁴ Sobre el sentido último y definiciones de la monarquía parlamentaria, véanse por ejemplo Aragón Reyes, Manuel, “La monarquía parlamentaria...”, *cit.*, pp. 59 y ss.; García Canales, Mariano, *La monarquía parlamentaria...*, *cit.*, pp. 39 y ss.; Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política...”, *cit.*, pp. 41 y ss.

más tarde fuera presidente de la República, en referencia a Carlos X de Francia).²⁵

- b) El sistema en el que el monarca tiene derecho a “ser consultado, animar y advertir”, tal y como lo definiera Walter Bagehot.²⁶
- c) Un sistema en el que el monarca carece de toda “potestas”, pero posee la máxima “auctoritas”, pues no ejerce ningún poder político, pero desempeña una importante función simbólica y representativa.²⁷

Se configura así como la única forma de que la monarquía sobreviva en un Estado plenamente democrático, y como una alternativa a la república, ya que a partir de la Revolución francesa y la independencia americana, esta última va a ser asumida como forma de gobierno por no pocos países. Con todo, no son pocas las monarquías parlamentarias que se mantienen hoy en el mundo. Podría decirse que cada país elige la forma de gobierno más acorde a su historia y o a las circunstancias políticas propias de su nacimiento. Así, en algunas naciones, como Estados Unidos y la mayoría de

²⁵ La expresión “el rey reina, pero no gobierna” es generalmente atribuida a Adolphe Thiers, autor de diversos libros y escritos, jurista y político que fue en varias ocasiones ministro, y finalmente presidente de la III República francesa; a título de muestra, Vega, Pedro de, “El rey, jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia”, en varios autores, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario...*, cit., p. 66. En el mismo sentido, entre otros, Cebrián, Juan Luis, “El rey no gobierna, pero reina”, *El País*, 23 de junio de 2014, http://elpais.com/elpais/2014/06/22/opinion/1403444492_752170.html (consultado el 16 de mayo de 2015), atribuye la frase “el rey reina, no gobierna”, a Adolphe Thiers. Puede verse también la referencia que se hace en <http://www.artehistoria.com/v2/personajes/6576.htm> (consultado el 16 de mayo de 2015). Sin embargo, algunas fuentes apuntan que en realidad fue el canciller polaco Jan Zamoyski el primero en pronunciarla en el siglo XVI, cuando se enfrentó desde el Parlamento de la Mancomunidad de Polonia-Lituania al rey Segismundo III; como muestra: Espíndola Zago, Octavio, “Más allá del Rin: la República de las dos naciones, 1569-1795”, <http://historia.dosmildiez.net/COORDINACION/web-content/uploads/2013/01/La-Rep%C3%B3blica-de-las-Dos-Naciones-1569-1795.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2015) o Alonso, José María, “El rey reina pero no gobierna”, *Diario Español de la República Constitucional*, <http://www.diariorc.com/2013/03/04/el-rey-reina-pero-no-gobierna/> (consultado el 16 de mayo de 2015). Por su parte, Jiménez de Parga, Manuel, “El estatuto del rey en España y en las monarquías europeas”, en Lucas Verdú, Pablo (dir), *La Corona y la monarquía...*, cit., pp. 114 y ss., lo enuncia en estos términos: “el Rey no gobierna, pero reina”.

²⁶ Se trata quizá de una de las expresiones más célebres (y más citadas) para definir la monarquía parlamentaria. Bagehot, Walter, *La Constitución inglesa*, trad. de Alfonso Posada, est. introd. de Alonso Lujambio y Jaime Martínez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1582> (consultado el 16 de mayo de 2015): trabajo en el que el autor identificaba a la monarquía como la “parte digna” del gobierno, frente a la “parte eficiente” del mismo.

²⁷ Es una idea muy repetida en la doctrina. Véase por ejemplo Aragón Reyes, Manuel, “La monarquía parlamentaria...”, cit., p. 60.

los Estados del continente americano, la ruptura con la metrópoli implicó también el abandono de las monarquías, habiendo sido la república la forma de gobierno imperante desde los orígenes en el continente (aunque con excepciones temporales en Brasil o México, y permanentes en el caso de Canadá).²⁸ En cambio en Europa, algunos países como Inglaterra, la mayoría de los Estados nórdicos o España se han mantenido en líneas generales fieles a la monarquía (con breves excepciones temporales en algunos casos), que ha seguido la apuntada evolución hasta los actuales sistemas de monarquía parlamentaria. Por último, en otros Estados como Francia, o más tarde Italia, la oscilación entre las dos formas de gobierno ha sido la característica más acusada de su historia contemporánea.

3. De la monarquía limitada a la monarquía parlamentaria en el constitucionalismo histórico español

En España, como ya he destacado, el debilitamiento del poder del Parlamento en la Edad Moderna no es tan intenso como el que se produce en otros países como Francia, de tal manera que las Cortes nunca llegaron a desaparecer, ni siquiera en el siglo XVIII con la llegada de los Borbones, si bien sus reuniones se espaciaron y sus funciones fueron limitándose hasta casi quedar reducidas a aspectos dinásticos. De este modo, la monarquía absoluta no fue “tan absoluta” como la francesa, aunque en términos generales no puede llegar a hablarse de monarquía limitada hasta los inicios de la Edad Contemporánea.

²⁸ Como es sabido, Brasil prosiguió con la forma monárquica de gobierno tras la independencia, con los reyes Pedro I y Pedro II (sobre este periodo, véase por ejemplo Malamud Rikles, Carlos D., “Brasil: del dominio oligárquico al ‘milagro’”, en varios autores, *Gran historia universal*, Madrid, Club Internacional del Libro, vol. 31, pp. 339 y ss.). El caso de México fue mucho más efímero, y se materializó en el imperio de Agustín de Iturbide (1822), que sólo duraría un año. Véase por ejemplo Delgado, Jaime, “La evolución política en el siglo XIX”, en varios autores, *Gran historia..., cit.*, pp. 233 y ss., especialmente en pp. 242 y ss., que profundizan sobre el debate monarquía-república y las causas del monarquismo en América, que tuvo en el imperio de Iturbide la “única solución monárquica triunfante en América, si bien de modo fugacísimo” (en realidad habría que afirmar que fue la única solución triunfante en la América hispana). Por último, es bien diferente el caso de Canadá, un país que nunca declaró formalmente su independencia, cuya Constitución se compone de diversos textos legales históricos, como las leyes constitucionales de 1867 y 1982 (que reforma la anterior), y de convenciones, y que aún hoy reconoce como jefe de Estado a la reina de Inglaterra (incluso el artículo 9 atribuye el Poder Ejecutivo a la reina). Puede verse brevemente sobre este tema Matheus Samper, Luisa, “Introducción al estudio de la Constitución de Canadá”, *Revista de Derecho. Universidad del Norte*, núm. 22, 2004, pp. 254 y ss.

En este sentido, puede considerarse que el Estatuto de Bayona de 1808 establece una monarquía limitada, al tratarse en realidad de una “carta otorgada” en la que el rey da cierta participación a los representantes de la nación.²⁹

Aunque no es fácil precisar cuándo se pasaría de la monarquía limitada a la constitucional, quizá pueda entenderse que ya la Constitución de 1812 (cuyo articulado habla de “monarquía moderada”) entra en los parámetros de este último modelo, en la medida en la que las atribuciones del rey se circunscriben a las que establece la norma fundamental, pero el mismo no pierde por completo sus poderes de decisión política ni las funciones constitucionales que puede adoptar discrecionalmente, manteniendo funciones ejecutivas, e incluso legislativas a través de la iniciativa legislativa y del voto.³⁰

El constitucionalismo decimonónico español, como es bien sabido, se caracteriza por las oscilaciones entre textos más conservadores y otros más liberales o progresistas, lo que desde el punto de vista de las atribuciones del monarca implica que encontramos textos que le otorgan todavía amplios poderes de decisión, junto a otros que limitan de forma más notoria esas atribuciones, acentuando el protagonismo y el peso político del Parlamento.

²⁹ En general, sobre el Estatuto de Bayona, puede verse la obra colectiva de Álvarez Conde, Enrique y Vera Santos, José Manuel, *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, Madrid, La Ley, 2008. Más ampliamente, sobre el constitucionalismo histórico español, con repaso de todos los textos desde 1808: García Fernández, Francisco Javier y Espín Templado, Eduardo, *Esquemas del constitucionalismo español 1808-1976*, dir. y est. prel. de Jorge de Esteban, Madrid, Universidad Complutense, 1976; Vera Santos, José Manuel, *Las constituciones de España*, Madrid, Thomson-Civitas, 2008; Torres del Moral, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, 5a. ed., Madrid, Universidad Complutense, 2004, pp. 28 y ss.; Tomás y Valiente, Francisco, *Códigos y constituciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1989; Llorca, Carmen, *Parlamentarismo y Constituciones en España*, Madrid, Itsmo, 1988. Por su parte, comienza en el texto de 1812: Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, 11a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994. Especialmente recomendables son los nueve volúmenes de Artola, Miguel (dir.), *Las Constituciones españolas*, Madrid, Iustel, 2008. Un análisis específico sobre la cuestión de la jefatura del Estado en nuestro constitucionalismo histórico puede verse en Menéndez Rexach, Ángel, *La jefatura del Estado...*, cit., pp. 213 y ss. También un estudio monográfico se contiene en Varela Suanzes, Joaquín, “La Monarquía en la historia constitucional española”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (coords.), *Estudios sobre...*, cit., pp. 29 y ss.

³⁰ Además de las obras de alcance general citadas en nota anterior, existe una amplísima bibliografía sobre la Constitución de 1812, que se ha ampliado notablemente con ocasión de su bicentenario. Aquí no resulta posible reflejar esa gran cantidad de trabajos; simplemente a título de muestra, y teniendo en cuenta su carácter amplio y exhaustivo, puede mencionarse a Escudero, José Antonio (dir.), *Cortes y Constitución...*, cit., 3 vols. Sobre el tema que ahora nos interesa, pueden verse especialmente los trabajos de González Díez, Emiliano, “Monarquía y Corona en la Constitución gaditana”, y de Val Garijo, Fernando, “Rey, Cortes y política exterior”, incluidos en el vol. III, pp. 81 y ss., y 98 y ss., respectivamente.

Si bien no resulta fácil en todos los casos precisar en cuál de las categorías o fases antes descritas se ubica cada modelo constitucional, en general podría decirse que la mayoría de los textos establecen monarquías constitucionales, en las que el rey ejerce sólo las funciones constitucionalmente atribuidas, pero conserva poderes de cierta importancia, incluida la participación en la función legislativa y su posición como cabeza del Poder Ejecutivo.³¹ De lo dicho podría exceptuarse quizá el Estatuto Real de 1834, que por sus características podría parecer más bien una Carta otorgada que establece una monarquía limitada;³² y, en el extremo opuesto, la Constitución de 1869, que más bien parece aproximarse al modelo parlamentario, adelantando sus principales características (por ejemplo, el rey pierde sus atribuciones vinculadas a la función legislativa, y aunque sigue encarnando el Poder Ejecutivo, lo ejerce por medio de sus ministros que refrendan todos sus actos y responden por ellos). Los demás textos constitucionales decimonónicos (Constituciones de 1837, 1845, la nonnata de 1856, y tras la Restauración, la Constitución de 1876), a pesar de las diferencias entre ellos en cuanto a la intensidad de los poderes del monarca, configurarían en todos los casos una monarquía constitucional.³³ Quedan fuera de nuestro análisis, como es obvio, el proyecto de Constitución federal de 1873, y ya en el siglo XX, la Constitución de 1931, dado que en ambos casos se estableció un sistema republicano.

III. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. CARACTERÍSTICAS GENERALES

De lo anterior se deduce que, en realidad, con la dudosa excepción (parcial, y en todo caso de breve vigencia) de la Constitución de 1869, puede decir-

³¹ En sentido similar al aquí defendido, Carreras, Francesc de, “Significado constitucional...”, *cit.*, p. 222, quien sostiene que la monarquía en el constitucionalismo español del siglo XIX fue “una monarquía constitucional sin llegar nunca a tener el carácter de monarquía parlamentaria”.

³² Sobre esta debatida cuestión, por todos, Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia...*, *cit.*, p. 33, que lo califica como “Constitución otorgada de condición y significación parecidas a la concedida por Luis XVIII, en 1814”; en cambio cuestiona esa calificación Torres del Moral, Antonio, *Constitucionalismo histórico...*, *cit.*, pp. 59 y 60.

³³ Sobre la monarquía constitucional en España en el siglo XIX, además de las obras anteriormente citadas de alcance más general, véanse por ejemplo los trabajos específicos incluidos en el volumen de Tusell, Javier *et al.* (eds.), *op. cit.*; o Colomer Viadel, Antonio, *Los liberales y el origen de la monarquía parlamentaria en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993; García Escudero, José María, “La monarquía parlamentaria en la historia de España”, en varios autores, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario...*, *cit.*, pp. 47 y ss.

se que hasta 1978 no contamos con una auténtica monarquía parlamentaria. Me parece que esta idea es importante, porque si bien la monarquía ha sido casi una constante en nuestra historia constitucional (y una constante total en nuestra historia preconstitucional), la verdad es que la monarquía parlamentaria no contaba con precedentes claros y asentados en España.³⁴ Ello significa que, si bien la Constitución de 1878 reinstaura la monarquía eligiendo como monarca a don Juan Carlos I como “legítimo heredero de la monarquía histórica” (artículo 57.1), establece en realidad *ex novo* un modelo de monarquía parlamentaria (artículo 1.3) cuyos parámetros son los que derivan de la propia regulación constitucional.³⁵ Por lo demás, probablemente para establecer esta regulación el constituyente se haya inspirado, al menos en lo relativo a las atribuciones del rey, en otras monarquías extranjeras contemporáneas, más que en nuestro constitucionalismo histórico, cuyo último modelo (1876) resultaba ya demasiado alejado.

En cualquier caso, queda fuera de toda duda que el modelo establecido es el de la monarquía parlamentaria, no sólo por la mención expresa del artículo 1.3, sino por la configuración general que se deriva del título II. La Constitución da al rey el mayor valor simbólico y representativo, pero le priva de todo poder de decisión política. Por ello la práctica totalidad de sus funciones están sometidas a refrendo, siendo irresponsable por el ejercicio de las mismas, ya que esa institución transfiere la responsabilidad al refrendante.

El modelo es, por tanto, obra de la Constitución, y encuentra en la misma la fuente de su legitimidad y de su regulación. La racionalización ha sido aparentemente completa, en la medida en que el rey carece de todo

³⁴ Como apunta Alzaga, Óscar, “La monarquía parlamentaria, forma política del Estado”, en varios autores, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario...*, *cit.*, p. 55, “durante nuestro proceso constituyente de 1977 a 1978 hay un único referente, y ese único modelo es la monarquía parlamentaria europea”. Y en p. 56 añade que “las monarquías parlamentarias europeas restantes son fruto de un proceso evolutivo, mientras que la nuestra es fruto de un salto vinculado a un proceso de racionalización”.

³⁵ Como acertadamente destaca Carreras, Francesc de, “Significado constitucional...”, *cit.*, pp. 221 y ss., si bien la monarquía parlamentaria establecida en la Constitución de 1978 no continúa ninguna tradición histórica (pues la monarquía decimonónica fue constitucional), la razón por la que se adoptó la monarquía parlamentaria fue continuar la tradición monárquica española. Ello se explica por el compromiso entre los partidarios del mantenimiento de la monarquía, y quienes exigían un modelo plenamente democrático, descentralizado y basado en el reconocimiento de los derechos. En p. 227 afirma este autor: “En el fondo, lo que se exigía por parte de unos era que el titular de la jefatura del Estado siguiera siendo el rey y, por parte de otros, que el contenido esencial de la Constitución —su forma de Estado y de gobierno, sus derechos fundamentales y su organización territorial— fuera republicano, en el sentido democrático y social del término. La monarquía parlamentaria permitía satisfacer a ambas partes”.

poder de decisión, quedando las resoluciones en manos de poderes con legitimidad democrática directa (Parlamento) o indirecta (Poder Ejecutivo). Con todo, como es obvio, ese proceso racionalizador no puede ser ajeno del todo a la historia, de tal manera que la Constitución reconoce el peso de ésta en la configuración de la Corona y de la monarquía, comenzando por la propia legitimidad del rey don Juan Carlos I. La Constitución legitima, la historia sirve para explicar y justificar la decisión del poder constituyente.

Por otro lado, en aquellos aspectos de la monarquía que la Constitución no regula, es posible acudir a los precedentes históricos en lo que éstos resulten compatibles con el modelo de monarquía parlamentaria, ya que, por un lado, los antecedentes históricos son un elemento a utilizar para interpretar las normas jurídicas (artículo 3.1 del Código Civil); y por otro, si estos precedentes cumplen los requisitos para ser considerados costumbre, hay que tener en cuenta que ésta puede actuar como fuente en derecho constitucional en lo que no se oponga a la norma escrita.³⁶

Pero incluso en esta consideración de la historia ha de adoptarse una perspectiva dinámica, teniendo en cuenta que la capacidad de adaptación que la monarquía ha demostrado en el pasado, debe seguir existiendo en el presente y el futuro. No en vano la propia realidad social es otro elemento interpretativo. Por tanto, si bien la Constitución es la primera y principal fuente reguladora de nuestra monarquía parlamentaria, la historia juega su papel y aporta una perspectiva dinámica que hay que considerar en la adaptación de esta institución a los tiempos actuales. Voy a intentar desgrancar estos aspectos, partiendo de las pautas esenciales de la regulación de la Corona en nuestro sistema constitucional.

1. La recepción constitucional de la monarquía parlamentaria (artículo 1.3)

La Constitución utiliza la expresión “monarquía parlamentaria” para referirse a la “forma política”, expresión que quizá trata de sintetizar las clásicas categorías de “forma de gobierno” y “régimen político”,³⁷ aunque téc-

³⁶ Sobre este tema, véase el completo estudio de González-Trevijano Sánchez, Pedro, *La costumbre en el derecho constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, que analiza los requisitos de la costumbre (pp. 43 y ss.) y su tipología (pp. 447 y ss.), entre otros muchos aspectos. En particular, sobre el papel de la costumbre en la fijación de las funciones y posición del rey en las monarquías parlamentarias europeas, Fernández-Fontecha Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 83 y ss.

³⁷ La doctrina ha destacado la ambigüedad de la expresión “forma política”, que parece apartarse de las terminologías clásicas de “formas de Estado” o “formas de gobierno”. Véase por ejemplo Aragón Reyes, Manuel, “La monarquía parlamentaria...”, *cit.*, pp. 23 y ss. Por

nicamente, y de acuerdo con las clasificaciones tradicionales, la monarquía sería una forma de gobierno, y el parlamentarismo un sistema de gobierno.

En cualquier caso, parece claro que el constituyente quiso incorporar en la misma fórmula los elementos propios de la monarquía, y del sistema de gobierno parlamentario, acogiendo una expresión que, como ya hemos apuntado, posee gran tradición histórica y ha sido utilizado en diversos sistemas europeos en los que la Corona ha perdido toda capacidad de decisión política en favor del Parlamento.

Por lo demás, es significativo que dicha fórmula se haya incorporado ya en el mismo artículo 1o. de la Constitución, que contiene las definiciones esenciales de nuestro modelo constitucional, definiendo al Estado como social y democrático de derecho, proclamando los valores superiores de su ordenamiento (artículo 1.1), y reconociendo la soberanía del pueblo español (artículo 1.2). De este modo, la opción por la monarquía parlamentaria aparece como una de las grandes decisiones del poder constituyente, cuya alteración, además de requerir el procedimiento de reforma agravada del artículo 168 (aplicable también, por cierto, a la completa regulación del título II), implicaría en realidad un cambio de régimen o sistema jurídico-político.

2. *El papel del rey (artículo 56)*

En coherencia con la definición del modelo, plasmada en el comentado artículo 1.3 de la norma suprema, el título II de la Constitución se dedica a la regulación de la Corona, estableciendo los criterios básicos de una monarquía parlamentaria en el sentido antes descrito, y especialmente, en lo que ahora más interesa, las funciones y competencias del rey.³⁸ En el

su parte, Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, p. 380, sostiene que “afirmar: ‘La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria’ llega a yuxtaponer nada menos que la forma de Estado, forma de gobierno y el sistema de gobierno en un mismo dispositivo. ¡Es algo difícilmente asimilable por la conciencia y la sabiduría del estamento profesoral!’”. Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del rey...*, cit., pp. 32 y 33, sostiene que la monarquía parlamentaria “sólo como símbolo político puede ser denominada por el artículo 1.3 CE *forma política del Estado español*”, pero no en cuanto a la división territorial del poder, ni en cuanto al modo de producir el derecho (la clasificación kelseniana), ni en cuanto a la clasificación de las formas de Estado de Biscaretti).

³⁸ Por ejemplo, esta útil distinción entre funciones y competencias la explica Aragón Reyes, Manuel, “Un nuevo rey en nuestra monarquía parlamentaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 47, octubre de 2014, pp. 46 y ss., en particular pp. 47 y 48. Las funciones serían mucho más amplias que las competencias, y en ocasiones pueden ejercerse a través de éstas, aunque en otros casos las funciones no se realizan mediante actos competenciales. Como recuerda Aragón: “en la Constitución, las competencias se atribuyen,

contexto de este trabajo no es posible llevar a cabo un análisis o comentario exhaustivo de estas regulaciones constitucionales, que por lo demás han sido ya objeto de amplio análisis doctrinal.³⁹ Me limitaré por ello a apuntar algunas de estas características que resultan relevantes desde los objetivos de este estudio, que es poner de relieve el peso de la Constitución y de la historia en la regulación de nuestro modelo, y su grado de apertura a las actuales circunstancias y exigencias. Apuntaré simplemente, por tanto, los principios que me parecen más destacados en la configuración de la monarquía parlamentaria:

- a) La jefatura del Estado. Como proclama el artículo 56 de la Constitución, el rey es el jefe del Estado. Es una consecuencia obvia de su condición de máxima magistratura, si bien, como vamos a ver de inmediato, las funciones concretas del jefe de Estado dependerán del modelo o sistema de que se trate, quedando en la monarquía parlamentaria prácticamente reducidas a su papel representativo y simbólico.⁴⁰
- b) El rey está separado del Poder Ejecutivo. A diferencia de otros precedentes históricos, en la Constitución de 1978 la Corona se regula en un título diferente al propio del Poder Ejecutivo (título II frente a título IV, si bien este último se denomina “Del gobierno y la admi-

las funciones se reconocen o, incluso sin reconocerse expresamente, derivan de la propia naturaleza de la Institución” (p. 48). En líneas generales, las funciones serían las enunciadas en el artículo 56 de la Constitución, a las que enseguida nos referiremos, y que configuran lo que aquí he llamado “el papel del rey”, mientras que las competencias serían las enumeradas en los artículos 62 y ss.

³⁹ Entre la doctrina que ha abordado la cuestión del papel constitucional del rey y sus funciones, a título de muestra, Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política...”, *cit.*, pp. 56 y ss.; Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como simbólica e integradora”, *El Cronista del Estado...*, *cit.*, pp. 56 y ss.; García Fernández, Javier, “Las funciones del rey en la monarquía parlamentaria”, en *El Cronista del Estado...*, *cit.*, pp. 66 y ss.; García Canales, Mariano, *La monarquía parlamentaria...*, *cit.*, pp. 193 y ss.; Vega, Pedro de, “El rey, jefe de Estado...”, *cit.*, pp. 65 y ss.; López Guerra, Luis, “Las funciones del Rey y la institución del refrendo”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (coords.), *Estudios sobre...*, *cit.*, pp. 61 y ss.; Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del rey...*, *cit.*, pp. 83 y ss.; Satrústegui, Miguel, “La Corona”, en López Guerra, Luis et al., *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. II, pp. 17 y ss.; Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, 11a. ed., rev. y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Marcial Pons, 2007, pp. 650 y ss.

⁴⁰ Sobre las justificaciones de la jefatura del Estado y los motivos del mantenimiento de la forma monárquica tras la revolución burguesa, véase Pérez Royo, Javier, “La Jefatura del Estado en la monarquía y en la república”, en Lucas Verdú, Pablo (dir.), *La Corona y la monarquía...*, *cit.*, pp. 87 y ss. También sobre la Jefatura de Estado monárquica, Fernández-Foncheta Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 144 y ss.

nistración”). Es ésta una característica esencial de la monarquía parlamentaria, hasta el punto de que cabe decir que la separación entre las funciones de jefe del Estado y Gobierno es obra del propio modelo de monarquía parlamentaria, pues no existe (o no de manera tan clara) en otras fases de la monarquía, y es también desconocida en los modelos presidencialistas, en los que la posición de jefe de Estado y la de presidente del Gobierno son encarnadas por la misma persona. Se diría que es precisamente una necesidad de la monarquía parlamentaria la separación de la figura del jefe del Estado, para que el mismo esté fuera de los poderes del Estado. Ello es consecuencia de una evolución en la que primeramente el Ejecutivo es encabezado por el propio rey, para pasar después a un Ejecutivo dual (rey/presidente o primer ministro), y finalmente quedar encabezado exclusivamente por el presidente del Gobierno. Creo que esta idea es correcta aunque en realidad el mismo diseño se haya trasladado a las repúblicas parlamentarias (en los modelos mixtos, como el francés, hay en realidad un Ejecutivo dual). Y también es compatible con la circunstancia de que en otras monarquías parlamentarias, formalmente el monarca puede seguir apareciendo como cabeza del Poder Ejecutivo. Pero materialmente es incuestionable que no participa en las funciones o en la toma de decisiones propias del Gobierno.

- c) La función simbólica. El artículo 56 afirma que el rey es “símbolo” de la unidad y permanencia del Estado.⁴¹ Esta función simbólica es sin duda alguna de trascendental importancia, pues en su virtud la figura del monarca se convierte en una imagen personificada del propio Estado, en un emblema del mismo como lo es la bandera (artículo 4o. de la Constitución), el himno o el escudo.⁴² En mi opinión, esta función simbólica se relaciona también con la historia, en la medida en que el propio Estado (al igual que la nación española) es previo a la Constitución y ha venido configurándose tradicionalmente como una monarquía. De esta manera, la monarquía es hoy, más que otra cosa, un reconocimiento y un tributo a la historia, y por ello tiene sentido en los Estados que tradicionalmente han tenido esta forma de

⁴¹ Desde una perspectiva histórica, un interesante trabajo sobre esta función simbólica puede encontrarse en Alvarado Planas, Javier, “La Corona como símbolo”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (coords.), *Estudios sobre...*, cit., pp. 77 y ss.

⁴² Sobre los símbolos políticos sigue siendo del mayor interés el trabajo de García Pelayo, Manuel, *Mitos y símbolos políticos*, Madrid, Taurus, 1964, incluido en *Manuel García Pelayo. Obras completas*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, vol. I, pp. 909 y ss., especialmente pp. 987 y ss. Sobre el escudo, la bandera y el himno españoles, varios autores, *Símbolos de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

gobierno, mientras que carecería por completo del mismo en países que no han conocido históricamente esta forma de gobierno.

- d) La función representativa. En cierto modo relacionado con la función anterior, y con su propio papel como jefe del Estado, el propio artículo 56 proclama que el rey “asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Ello supone, desde luego, que le corresponde el máximo rango protocolario en todas las actuaciones de representación del Estado, siendo a estos efectos la primera figura del Estado. Pero además, se ha invocado esta función para justificar su papel de comunicación o mediación con otros jefes de Estado y altos dignatarios, aprovechando su *auctoritas* para defender los intereses de España, facilitando en su caso una comunicación más fluida o influyendo en lo posible para conseguir las posturas más favorables a nuestro país. Desde luego, esta idea es constitucionalmente admisible siempre que cualquier papel que desempeñe en este ámbito lo haga con pleno conocimiento y estrecha comunicación con el Gobierno. Algunos autores⁴³ vienen apuntando la conveniencia de que, dada la delicadeza de esta función y la ausencia total de regulación de la misma, se proceda a aprobar una normativa que especifique qué actuaciones puede llevar a cabo en este terreno y con qué requisitos. En mi opinión, probablemente sea tan innecesario como inconveniente llevar a cabo esa regulación, que por lo demás nunca podría agotar todas las posibles actuaciones que el monarca podría llevar a cabo en este ámbito.
- e) La función arbitral y moderadora. A diferencia de las anteriores, podría pensarse que esta función deja un margen de decisión política al monarca, en la medida en que podría adoptar libremente determinadas decisiones encaminadas al correcto funcionamiento de las instituciones. La doctrina suele apuntar como ejemplo de esta idea la propuesta de candidato a presidente del Gobierno, si bien en este punto los autores se dividen entre quienes piensan que, llegado el caso en el que los resultados electorales y las posteriores consultas con los representantes políticos no ofrezcan una conclusión evidente, tendría un cierto margen de apreciación; y quienes, por otro lado, piensan que en cualquiera de las hipótesis pueden deducirse reglas claras de actuación que impedirían la existencia de dicho

⁴³ Véase por ejemplo el muy sugerente trabajo de Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *¿Qué le falta a la Monarquía española para estar plenamente racionalizada? (La Monarquía española del siglo XXI)*, inédito en el momento de escribir estas líneas.

margen a la hora de plantear la propuesta de candidato (y en su caso las sucesivas).⁴⁴ Con independencia de que, en caso de existir, dicho margen sería reducidísimo (y yo creo que el mismo desaparece si se piensa que la lógica del sistema le exige proponer a quien vaya a tener más apoyos parlamentarios y, en caso de que esto no se aprecie con claridad, en primer lugar al candidato propuesto por el grupo que tenga más diputados), lo importante es señalar que en general esta función arbitral y moderadora, en una monarquía parlamentaria, no se puede comparar con el sentido que tiene la misma para el jefe de Estado de una república como es el caso francés, a pesar de que éste sea tal vez el antecedente más próximo. En la monarquía parlamentaria, esta función puede permitir su comunicación con los distintos órganos y poderes del Estado, sin descartar, en su caso, un mínimo papel de mediación, no reglada ni con opción a adoptar ningún tipo de medida ni decisión vinculante, y en todo caso sin asumir las funciones propias de otros órganos o poderes del Estado (como, por ejemplo, el Tribunal Constitucional).⁴⁵

3. *Las competencias del rey y el refrendo*

Hasta aquí las grandes funciones o papeles que puede desempeñar el monarca en el sistema español. Las mismas se concretan en una serie de competencias enunciadas fundamentalmente en los distintos apartados de los artículos 62 y 63. Se trata de una serie de funciones aparentemente esenciales, pero que en realidad no implican ninguna capacidad de decisión por parte

⁴⁴ No podemos detenernos en este punto. Véase por todos el reciente comentario de García Fernández, Javier, “Las funciones del rey...”, *cit.*, pp. 68 y ss., quien incluye esta propuesta entre las potestades en las que el rey puede actuar con cierta autonomía política. Con gran amplitud, y recogiendo la doctrina que se ha pronunciado al respecto, Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del rey...*, *cit.*, pp. 303 y ss.

⁴⁵ Un reciente e interesante trabajo de García, Eloy, “El rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2o. semestre de 2014, especialmente en pp. 313 y ss., centra en la neutralidad el papel del rey en lo que como veremos él llama una “República coronada”. En p. 314 señala claramente que “no se trata ni de conferir al Rey nuevas potestades de reserva, ni de transferirle las atribuciones extraordinarias de un Presidente en la República parlamentaria”, sino más bien de “introducir una modulación diferente, en un componente o atribución constitucionalmente ya existente. La función arbitral o moderadora debe ser leída a la luz de lo que los propios padres de la Constitución consideraron principio matriz indeclinable, la soberanía popular”. Por ello el monarca neutral debe centrar su acción en tres ámbitos fundamentales: ejemplarizar, esclarecer, promover.

del monarca. Como acabo de apuntar, acaso la única que ha planteado ciertas dudas al respecto es la propuesta de candidato a presidente del Gobierno (apartado d), pero tampoco parece que la misma conlleve en realidad capacidad de decisión por parte del rey.⁴⁶ En todo caso, lo importante es destacar que estas competencias se le encomiendan con un carácter meramente formal y solemne, en virtud de la institución del refrendo.

Como es sabido, el refrendo es la firma que un titular legitimado estampa junto a la del rey. Es un requisito necesario para la validez de todos sus actos, excepto los que están constitucionalmente exentos del mismo (nombramiento de la distribución de su presupuesto de su casa y familia, que distribuirá libremente según el artículo 65.1, y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su casa, que también hará con libertad según el artículo 65.2). En todos los demás casos, los actos serán refrendados por el presidente del Gobierno o por los ministros competentes, con la excepción de la disolución de las Cortes, cuando tras dos meses el Congreso no aprueba la investidura de ningún candidato, supuesto en el que el refrendante es el presidente del Congreso (artículo 64).

Aunque no en todos los casos el refrendante es el autor material del acto o quien ha adoptado la decisión política correspondiente, lo que sí se produce siempre es su asunción de la responsabilidad por dicho acto (artículo 64.2 de la Constitución), así como de la adecuación del acto regio al ordenamiento. El refrendante expresa materialmente la voluntad de dicho acto (que en ningún caso responde a la voluntad del monarca) y asume la responsabilidad política y jurídica por el mismo, lo cual explica la irresponsabilidad del rey.⁴⁷

4. *El estatuto del rey*

En coherencia con el principio de irresponsabilidad del rey por sus actos constitucionales sometidos a refrendo, el artículo 56.3 de la Constitución proclama expresamente la inviolabilidad del rey. Ha de entenderse que la misma implica imposibilidad de persecución y sanción jurídica y, por tanto,

⁴⁶ Sobre las competencias del rey, con un análisis especial de la propuesta de candidato a presidente del Gobierno, Fernández-Fon tech a Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 358 y ss., en especial 365 y ss., si bien estos autores consideran que esta propuesta es una potestad discrecional casi pura. Véase también Menéndez Rexach, Angel, *La jefatura del Estado...*, *cit.*, pp. 383 y ss.

⁴⁷ Sobre el tema del refrendo, véase especialmente el completo estudio de González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. También Fernández-Fon tech a Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 274 y ss., o Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del rey...*, *cit.*, pp. 171 y ss.

no responsabilidad ante los tribunales. La gran duda en este punto se refiere a qué actos del rey están protegidos por esta prerrogativa. Ciertamente, el enunciado del precepto (“La persona del Rey es inviolable”) parece sugerir que en ningún caso el rey responderá ante los tribunales ni puede ser perseguido o sancionado. Pero si se entiende dicho enunciado en su contexto (el propio artículo 56.2 se refiere a la ausencia de responsabilidad, e inmediatamente exige el refrendo de sus actos con remisión a los artículos 64 y 65.2), me parece que debe interpretarse que dicha inviolabilidad no es absoluta, sino que protege exclusivamente los actos constitucionales del mismo, esto es, los que ejecuta en su condición de rey, estén o no sometidos a refrendo. Por lo demás, ésta parece la interpretación más coherente con la inviolabilidad de diputados y senadores, que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han interpretado siempre de forma muy restrictiva. Y si bien es obvio que la función de rey se desarrolla mucho más allá que la de diputados y senadores (esta última en sentido estricto se ha vinculado con sus intervenciones parlamentarias o aquello que repita las mismas, mientras que las intervenciones o actos del rey en su condición de tal serían necesariamente más amplios), tampoco puede defenderse que todas y cada una de sus actuaciones, incluidas las propiamente privadas, estén protegidas por la inviolabilidad.

Ciertamente, no parece que ésta haya sido la interpretación más extendida en la doctrina⁴⁸ ni en la práctica judicial, y de hecho, como es conocido, en su día un juzgado inadmitió las demandas civiles de paternidad, presentadas frente al rey Juan Carlos I antes de su abdicación, invocando precisamente la inviolabilidad.⁴⁹ Por lo demás, el propio legislador parece interpretar la inviolabilidad del rey de forma absoluta, tal y como se deduce

⁴⁸ En sentido contrario al aquí defendido, puede verse por ejemplo Fernández-Fontecha Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 266 y ss., quienes interpretan el artículo 56 “en un sentido absoluto desde el momento en que la figura del Monarca y no su patrimonio personal queda perfectamente protegida de las acciones que puedan emprenderse tanto penal como civilmente contra él”.

⁴⁹ Puede verse la noticia por ejemplo en http://www.vanitatis.elconfidencial.com/casas-reales/2013-11-08/se-archiva-por-segunda-vez-una-demanda-de-paternidad-de-alberto-sola-contra-el-rey_52238/ (consultado el, 16 de mayo de 2015). Después de la abdicación, y en virtud del fuero especial concedido por la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (a la que me refiero en el texto), el Tribunal Supremo ha inadmitido las demandas de paternidad (en uno de los dos casos, revocando la admisión inicial en vía de recurso), pero ya no basándose en el argumento de la inviolabilidad —actualmente inexistente para don Juan Carlos— sino en la ausencia del principio de prueba legalmente exigido. Véase por ejemplo <http://www.europapress.es/nacional/noticia-supremo-rechazo-demanda-paternidad-sola-contra-don-juan-carlos-porque-oculta-datos-no-aporta-pruebas-20150128161412.html>, y <http://www.poderjudicial.es/cgj/jes/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Juridicas/El-Supremo-estima-el-recurso-de-Don-Juan->

de la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1o. de julio, del Poder Judicial. Esta ley establece un fuero especial para el enjuiciamiento de las causas civiles y penales que afecten a la reina consorte o el consorte de la reina, al príncipe o princesa de Asturias y a su consorte, y al rey o reina que hubiera abdicado y su consorte. El hecho de que el propio rey quede fuera de este fuero especial parece coherente con la idea de que jamás puede responder ante los tribunales (salvo en el caso de que deje de serlo por abdicación o la inhabilitación prevista en el artículo 59.2). Idea que se confirma en la propia Exposición de Motivos de la ley: “Conforme a los términos del texto constitucional, todos los actos realizados por el Rey o la Reina durante el tiempo en que ostentare la jefatura del Estado, cualquiera que fuere su naturaleza, quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad”.

Pero no creo que este entendimiento dominante de la inviolabilidad como una prerrogativa absoluta derive de la Constitución ni sea el más acorde con el sentido que ha de darse a la prerrogativa en un Estado de derecho. Por lo demás, que la misma no es absoluta parece derivarse del propio dictamen del Consejo de Estado sobre la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional. En efecto, dicho dictamen entiende que la exigencia por parte del Estatuto de la responsabilidad derivada de los delitos que menciona, sin excluir a jefes de Estado, es compatible con la Constitución si se entiende que, de acuerdo con la misma, en los actos del rey sometidos a refrendo, cualquier responsabilidad se traslada al refrendante.⁵⁰ De ahí podría deducirse, *a contrario sensu*, que no se produciría esa traslación en

Carlos-de-Borbon-y-acuerda-no-admitir-a-tramite-la-demanda-de-paternidad-de-Ingrid-Jeanne-Sartiau (consultado el 16 de mayo de 2015).

⁵⁰ Véase el dictamen del Consejo de Estado sobre el Estatuto de Roma que instituye la Corte Penal Internacional, de 22 de julio de 1999, http://www.iccnow.org/documents/CONSEJO_DE_ESTADO_sp.pdf (consultado el 16 de mayo de 2015), que afirma: “Si la inviolabilidad parlamentaria se funda en la protección de la libertad de expresión de los parlamentarios (a los que, aun siendo responsables de sus actos, no puede exigirseles responsabilidad por ellos en vía judicial penal, según quiere la Constitución), la del Jefe del Estado se fundamenta en su posición, ajena a toda controversia, dado el carácter debido de sus actos en el modelo constitucional de 1978. Es más, no se puede hablar en este último caso de ausencia absoluta de responsabilidad exigible por unos actos —que sería la consecuencia última de la inviolabilidad parlamentaria— sino de imputación de la que pueda derivarse, de ellos al órgano refrendante (artículos 56.3 y 64.2 de la Constitución). En suma, la irresponsabilidad personal del Monarca no se concibe sin su corolario esencial, esto es la responsabilidad de quien refrenda y que, por ello, es el que incuraría en la eventual penal ‘responsabilidad individual’ a que se refiere el artículo 25 del Estatuto”.

los actos que no son sometidos a refrendo, por los cuales, si llegase el caso, respondería a mi juicio ante la Corte Penal Internacional.

Por lo demás, como ya se ha apuntado, esta prerrogativa del rey no puede extenderse a su consorte ni a otros miembros de la familia, que en su caso tendrán solamente las que prevea la ley (actualmente, como se ha dicho, sólo el fuero especial ante las salas Civil o Penal del Tribunal Supremo, para las personas ya indicadas).

Por último, en lo relativo al estatuto del rey, hay que recordar que la Constitución prevé la posibilidad de inhabilitación del rey para el ejercicio de su autoridad. A pesar de la confusa redacción del artículo 59.2 (“Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuese reconocida por las Cortes Generales”), parece que en este caso son las Cortes quienes pueden declarar esa inhabilitación, que desencadenaría su sustitución por quien deba asumir la regencia, se entiende que de forma temporal o definitiva en función de la causa de la inhabilitación. En todo caso, es esta una vía que permitiría, en su caso, resolver cualquier conflicto grave planteado por el incumplimiento de sus funciones por parte del rey. No podemos extendernos más en este punto, que plantea diversas interrogantes.⁵¹

IV. HISTORIA Y RACIONALIZACIÓN EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

Una vez analizados brevemente los parámetros fundamentales de la regulación constitucional de la monarquía parlamentaria, procederé a valorar en qué medida los mismos reflejan o permiten la configuración histórica de esta forma de gobierno; y, por otro lado, en qué medida implican su racionalización o posibilitan la profundización en ese proceso y la adaptación de la Corona a los tiempos actuales.

1. *La penetración de la historia en la Constitución... y en las lagunas de la misma*

La Constitución de 1978 no parte de cero, sino que reconoce una historia previa de España que de alguna manera impregna el propio texto fundamental. Así, por ejemplo, la nación española y las nacionalidades y regiones que la integran (artículo 20.) son para el constituyente una realidad

⁵¹ Sobre este tema, puede verse por ejemplo Fernández-Fontecha Torres, Manuel y Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *op. cit.*, pp. 229 y ss.

preexistente (hasta el punto de que, propiamente, en realidad la nación es el propio sujeto que expresa su voluntad en el momento constituyente). La penetración de la historia en la Constitución es manifiesta en muy diversos aspectos, en especial los vinculados a la configuración territorial,⁵² pero ahora interesa especialmente destacar dicha penetración en lo relativo a la configuración de la Corona y la monarquía parlamentaria.

Parece claro que el constituyente optó por la monarquía al ser esta la forma de gobierno históricamente más frecuente y asentada en España, aunque como he sugerido eligió la monarquía parlamentaria, a pesar de que realmente este modelo contaba con menos precedentes (acaso con ninguno) en nuestra historia, porque era la única forma de compatibilizar la monarquía con un sistema plenamente democrático.

En todo caso, la historia jugó un papel decisivo en la propia opción monárquica del constituyente, hasta el punto mínimo de explicarla (aunque también el pasado inmediato y el deseo de realizar una transición sin ruptura formal con la legalidad anterior jugasen un papel relevante), o incluso para algunos de justificarla. Además, el título II, dedicado a la Corona, contiene no pocas referencias explícitas o implícitas al pasado histórico de la institución. Para empezar, el artículo 57 proclama que “la Corona es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica”. La Constitución reconoce así la legitimidad histórica y cierra la triple fuente de legitimidad con la que contaba Juan Carlos I, quien antes de la entrada en vigor de la propia norma fundamental con esa mención expresa, ya era rey desde el 22 de noviembre de 1975, proclamado de acuerdo con la legislación anterior (aunque en este punto hablaríamos mejor de legalidad que de legitimidad), y además lo fue según las reglas de la dinastía histórica a partir de la renuncia de su padre, don Juan de Borbón, el 14 de mayo de 1977.⁵³ De este modo, el artículo 57 supo-

⁵² Véase por ejemplo Díaz Revorio, Francisco Javier, “Proceso constituyente y proceso descentralizador: ¿de dónde venimos y adónde vamos?, en Oliver Araujo, Joan (dir.), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 115 y ss.

⁵³ De este modo, e incluso dejando al margen la cuestión de la legalidad anterior, don Juan Carlos I sumaría, al menos, dos de las tres fuentes de legitimidad que señalaba Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, 2a. ed., Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 170 y ss. (la tradicional y la legal racional). Respecto a la tercera (carismática), su apreciación siempre es subjetiva y discutible, y no es posible ni necesario pronunciarse aquí al respecto. En todo caso ha sido habitual el reconocimiento del gran prestigio ganado por Juan Carlos I, sobre todo a raíz de su actitud decisiva para abortar el intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981. Sobre este asunto hay abundantísima bibliografía, me limitaré a citar dos obras relevantes que lo abordan desde la perspectiva

ne un reconocimiento expreso de la historia como fuente fundamentadora de la monarquía en España, y de la elección del propio rey.

Como he apuntado, otros preceptos del mismo título contienen referencias que implican un reconocimiento de la configuración histórica de nuestra monarquía. Por ejemplo, el artículo 56.2 señala que “su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona”, lo cual obviamente sólo puede determinarse mediante el correspondiente conocimiento histórico. El mismo artículo 57.1, una vez culminado el inciso antes transcrita sobre don Juan Carlos, reproduce las reglas del orden de sucesión en el trono, recogiendo —aunque no lo dice expresamente— las que históricamente han regido dicha sucesión (alguna de las cuales, como veremos, probablemente requiera una reforma para su adaptación a los parámetros actuales). El apartado 2 del mismo precepto, relativo al príncipe heredero, afirma que el mismo “tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España”.

Son sólo algunos ejemplos de ese reconocimiento del papel de la historia en aspectos vinculados a la Corona, sobre todo como se ve en aspectos simbólicos. En otros casos, el constituyente ha querido recoger lo que ha sido una tradición histórica de nuestra monarquía, pero adaptándola a la nueva realidad constitucional. Tal es el caso del juramento del rey ante las Cortes en el momento de ser proclamado (artículo 61.1), una constante histórica que la Constitución adapta al señalar que prestará juramento “de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y las Comunidades Autónomas”.

Pero además de este reconocimiento a la historia en concretos preceptos del título II, es importante destacar que la misma puede jugar un importan-

jurídica: González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, cit., pp. 206 y ss., y Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *Las instituciones funcionaron. 25 años del golpe*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; por otra parte, Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “23 de febrero de 1981: la reinterpretación jurídica de un suceso propio de períodos de transición”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 155, enero-marzo de 2012, pp. 41-70. En cuanto a sus sucesores, y en primer lugar a Felipe VI, aunque este no sea mencionado por la Constitución, accedió al cargo de rey siguiendo el procedimiento constitucionalmente previsto tras la abdicación de su padre, el 19 de junio de 2014, por tanto indiscutiblemente mantiene la legitimidad dinástica o tradicional, además de la que le da el seguimiento del proceso establecido por el constituyente soberano que, hasta eventual reforma, legitima a la propia institución y a quienes la encarnan siguiendo las reglas establecidas. Sobre la cuestión de la legitimidad y la dinastía histórica, véanse las interesantes consideraciones de Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política...”, cit., pp. 51 y ss.

te papel a la hora de interpretar y aplicar dichos preceptos, y sobre todo a la hora de completar las posibles lagunas de la regulación constitucional (y legal) de la Corona. Si la monarquía es nuestra forma de gobierno histórica, y precede en muchos siglos a la propia regulación constitucional, es razonable pensar que, en aquellos aspectos que la norma fundamental no regula expresamente, se tengan en cuenta las prácticas y tradiciones históricas. En términos jurídicos, esta utilización puede justificarse en la medida en la que se considere que esa tradición cumpla los requisitos de una costumbre jurídica, o al menos, que resulte un elemento útil en la interpretación (ésta ha de tener en cuenta los antecedentes históricos), permitiendo resolver aspectos dudosos. Con todo, creo que esta utilización de la historia debe llevarse a cabo teniendo en cuenta dos límites y condicionantes de importancia:

- a) En primer lugar, ha de tener como límite absoluto la propia Constitución (y, en su caso, la regulación legal de los diversos aspectos de la Corona), de tal manera que, en todo lo que la tradición histórica pueda resultar contraria a la letra o el espíritu de la norma constitucional, deberá ser descartada. Ello limita su papel al de elemento interpretativo de los preceptos constitucionales, o elemento que puede coadyuvar a obtener la respuesta en casos de lagunas. Como es sabido, puede admitirse la costumbre *praeter constitutionem* o *extra constitutionem*, pero nunca *contra constitutionem*.⁵⁴

⁵⁴ Un ejemplo de posible utilización de la costumbre (o al menos de algunos precedentes históricos) a la hora de interpretar la regulación constitucional (en este caso, la confusa redacción del precepto constitucional), puede encontrarse en las dudas surgidas con motivo de la abdicación del rey don Juan Carlos I, anunciada el 2 de junio de 2014 y que generó un inmediato debate doctrinal sobre cuál debía ser la interpretación más adecuada del artículo 57.5, cuando dispone que “Las abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica”. Sin que proceda ahora profundizar en dicho debate, cabe apuntar que en el mismo se consideraron los (escasos) antecedentes históricos de abdicaciones, así como las regulaciones constitucionales decimonónicas de la cuestión, que parece fueron tenidas en cuenta por nuestro constituyente. Finalmente, como es sabido, se siguió el criterio que parece derivarse de la literalidad del artículo 57.5, aprobándose una ley orgánica *ad hoc* para hacer efectiva la abdicación, en concreto la Ley Orgánica 3/2014 de 18 de junio. Ya el Preámbulo de la citada ley afirma que el artículo 57.5 “sigue los precedentes históricos del constitucionalismo español, que en los textos fundamentales de 1845, 1869 y 1876 y, con variaciones, en otros precedentes, ya reservaban al Poder Legislativo la solución de las cuestiones a que diera lugar la sucesión así como la autorización de la abdicación, incluso mediante una ley especial para cada caso”. Lo que me interesa destacar es que, primero de todo y a pesar de las aparentes paradojas que encierra la fórmula finalmente seguida, la misma parece la más acorde con la regulación constitucional vigente, que es la fuente primaria de la regulación, y con un sistema de monarquía parlamentaria, dando un relevante papel a las Cortes Generales en el

b) En segundo lugar, la historia no debe utilizarse para petrificar usos y costumbres cuando se considere que los mismos no son adecuados a los tiempos actuales. Como creo que se deduce de todo lo que he venido exponiendo, la invocación a la historia, particularmente en lo relativo a la monarquía, implica una llamada a una consideración dinámica, y por tanto ha de hacerse siempre con un margen de apertura a la evolución y la adaptación al momento actual y al futuro. Tampoco hay que olvidar que, como ya he dicho, si bien la monarquía cuenta en España con una tradición multisecular, la monarquía parlamentaria es casi una fórmula novedosa en 1978. Por lo demás, hay que tener en cuenta que en esta materia los precedentes estarán casi siempre muy alejados en el tiempo, de tal manera que cambios muy significativos en el contexto social, político o cultural pueden hacerlos prácticamente inservibles tras varias décadas o incluso siglos.⁵⁵

proceso. Por lo demás, en este caso, una interpretación basada en los antecedentes históricos (en la etapa de monarquía constitucional) parece confirmar esta interpretación, sin necesidad de llegar a pronunciarnos sobre si estaríamos ante un caso de costumbre *secundum Constitutionem*. Y cualquier precedente histórico que resultase contrario a esta regulación, debería lógicamente obviarse. Una valoración muy interesante de este proceso, con sus dudas y sus aspectos positivos, puede verse en Herrero de Miñón, Miguel, “La abdicación constitucional. *Laudanda et minoranda*”, *El Cronista del Estado...*, cit., pp. 32 y ss., quien, aunque entiende que en el caso concreto el resultado ha sido positivo, se pronuncia más a favor de una interpretación del precepto que respete la consideración de la abdicación como acto unilateral del rey, que las Cortes se limitarían a tomar en cuenta, sin que la eficacia de la abdicación debiera depender de la intervención de las Cortes. El número de la citada revista, monográfico titulado *El rey ha abdicado, ¡viva el rey!*, contiene diversos trabajos sobre las abdicaciones históricas en España y su regulación constitucional, sin que podamos detenernos más ahora en este interesante punto.

⁵⁵ Aunque no sea posible profundizar en el ejemplo, creo oportuno mencionar un supuesto conocido propio de la monarquía británica. En 1936, Eduardo VIII abdicó para casarse con Wallis Simpson, una mujer dos veces divorciada, dado que ello se consideraba incompatible para un monarca (e igualmente que la mujer se convirtiera en reina, aunque se llegó a barajar y también se descartó la opción de que se casaran, pero ella no ostentase el título de reina). Probablemente no pueda afirmarse con rotundidad que esta incompatibilidad lo fuese con la propia Constitución inglesa (dados el carácter predominantemente consuetudinario de ésta, no resulta fácil precisar qué podría estipular al respecto, y tampoco es esta la vía habitual para el razonamiento o interpretación constitucional en el sistema inglés), pero lo cierto es que por un conjunto de razones morales, religiosas, políticas y sociales, el Gobierno del Reino Unido y los de otros países de la Mancomunidad Británica de Naciones, lo consideraron inadecuado, lo que forzó a la abdicación del monarca para poder contraer ese matrimonio). Hoy, como es sabido, el heredero a la Corona británica está casado con una mujer divorciada, y el mismo se había divorciado antes de enviudar, sin que parezca que esta situación haga, a día de hoy, cuestionar el derecho de ambos a reinar. En España, como es sabido, el artículo 57.4 señala que “aquellas personas que, teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeren matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes

En ocasiones, desde luego, puede resultar dudoso (y acaso indiferente en términos estrictamente constitucionales) si una situación determinada debe resolverse de acuerdo con las prácticas y tradiciones históricas, o con otros parámetros derivados de principios más actuales.⁵⁶

2. La racionalización de la monarquía “dentro de” la Constitución: transparencia, control de gastos, procedimiento de abdicación, interpretación de las prerrogativas

A pesar de la importancia de la historia en la justificación, y en parte en la configuración de nuestra monarquía, es muy importante reiterar que, en términos jurídicos, nuestra monarquía parlamentaria empieza en la Constitución, nace de ella y encuentra en ella toda su legitimación. La historia explica la decisión del constituyente, pero sólo su inclusión en la Constitución legitima la monarquía que actualmente tenemos.

Generales, quedarán excluidas de la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes”. Parece que la interpretación más común del precepto implica que, por un lado, si no se produce la doble prohibición (rey y Cortes), cualquier persona con derechos sucesorios puede contraer matrimonio libremente sin perder en ningún caso sus derechos. En cambio, si se produce esa doble prohibición, y con independencia de los motivos que se invoquen (o incluso de la ausencia de motivos explícitos), se perderán los derechos sucesorios en caso de que el afectado decidiera en todo caso contraer matrimonio. Pero probablemente en un Estado de derecho (artículo 1.1) en el que está prohibida la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3) cabe exigir al menos que esas prohibiciones matrimoniales estén motivadas. Y si se exige eso, es razonable pensar que la motivación no resulte del todo indiferente, y desde luego considerar inadmisibles aquellos motivos contrarios a los principios y valores constitucionales.

⁵⁶ Un ejemplo podría ser la celebración o no de una misa con ocasión de la proclamación de un nuevo rey. Con motivo de la proclamación de Felipe VI el 19 de junio de 2014, algunas opiniones destacaron la ausencia de ese acto religioso, a diferencia de lo sucedido en el caso de la proclamación de su padre en 1975, y de todos los precedentes históricos anteriores. En este caso está claro que en la decisión adoptada ha pesado más la concepción actual de lo que deriva de la no confesionalidad del Estado, que la tradición histórica. Yo creo que en todo caso se trata de una cuestión que la Constitución no resuelve, y si bien es obvio que en nuestro Estado ninguna confesión tiene carácter oficial, y por tanto en modo alguno un acto religioso podría tener carácter oficial, podrían existir argumentos para el mantenimiento de dicha práctica, desprovista eso sí de todo carácter oficial. Dichos argumentos sólo podrían ser la propia tradición histórica, o la voluntad de los propios nuevos monarcas de acuerdo con sus creencias (por ese motivo, por ejemplo, parece obvio que como todo ciudadano pueden contraer matrimonio religioso, aunque sólo los efectos civiles del mismo tendrán las consecuencias constitucionales que procedan). Sin embargo, creo que frente a estos argumentos está la posible confusión entre estos aspectos históricos (o privados) y el carácter oficial de la proclamación, confusión que debe evitarse en un Estado no confesional. Por lo mismo, los precedentes históricos deben tener en este punto un valor relativo, dado que se trataba de la primera proclamación de un rey tras la Constitución de 1978, lo que implica que todas las anteriores se producían en el contexto de otros principios y valores.

En este contexto puede entenderse la cuestión de la llamada “racionalización” de la monarquía.⁵⁷ La incorporación de la monarquía a una Constitución plenamente democrática es un importante elemento racionalizador. No obstante, parece que éste y otros elementos de racionalización, que claramente se derivan de la norma fundamental, no son suficientes en la actualidad. Por ello en los últimos tiempos, en medio de una profunda crisis que afecta a muchos valores e instituciones, algunos cuestionan la propia institución monárquica en España; y muchos de quienes defienden la monarquía vienen apuntando la necesidad de intensificar esa racionalización. En realidad, esa idea de racionalización suele aludir a la conveniencia de intensificar la compatibilización entre monarquía, igualdad y valores democráticos.

Ello implica la conveniencia de eliminar cualquier residuo de privilegio injustificado en el estatuto del monarca y de los demás miembros de la familia real, así como, probablemente, reducir al mínimo el ámbito de sus actuaciones políticas que impliquen cierta discrecionalidad (dando por hecho que, como ya he reiterado, en toda monarquía parlamentaria el monarca carece por definición de funciones o competencias que impliquen auténticos poderes de decisión política). Todo ello puede hacerse, en muy buena medida, dentro del actual marco constitucional. Así, pueden apuntarse diversos aspectos en los que cabe incidir de cara a intensificar esa racionalización o “modernización” de la monarquía (en algunos de los cuales es justo decir que ya se ha ido avanzando en los últimos años):

- a) Una mayor transparencia y control en el gasto de la Corona. Si bien la Constitución establece en el artículo 65.1 que el rey distribuye libremente la cantidad que recibe de los presupuestos para el sostenimiento de su familia y casa, ello es compatible con que dicha distribución sea pública y esté sometida a un mínimo control jurídico y social. En realidad podría pensarse que, en un Estado democrático de derecho en el que no cabe la arbitrariedad de los poderes públicos, esa publicidad es una exigencia. Por lo demás, la transparencia y el conocimiento público deben extenderse a muchos otros aspectos internos de la Corona y la Casa Real, en la medida en que tengan relevancia o interés público. En este sentido, debe valorarse positivamente que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluya a la casa de su majestad el rey dentro del ámbito subjetivo de aplicación de las

⁵⁷ Sobre esta cuestión, véase especialmente Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *¿Qué le falta a la Monarquía española...?*, cit.

normas sobre transparencia incluidas en su título I (artículo 2,1 f) de la citada ley).

- b) Una interpretación más estricta de las prerrogativas del rey y de las que puedan corresponder al resto de miembros de la familia real. Como antes se apuntó, la inviolabilidad del rey se justifica por la falta de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, y por tanto debería estar reducida al ámbito de la actuación del rey como tal. A mi juicio, para llegar a esta conclusión sólo sería necesaria una interpretación adecuada de la Constitución, lo que probablemente debería implicar un desarrollo legal de este aspecto, tanto para precisar el ámbito de la inviolabilidad, como sobre todo para prever el aforamiento que debiera corresponderle al rey en los casos en los que su actuación no esté cubierta por la inviolabilidad. Pero propiamente no sería necesaria una reforma constitucional para llevar a cabo esa interpretación de la inviolabilidad más acorde en un Estado democrático de derecho. En cuanto a otros miembros de la familia real, ya se ha apuntado que la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, ha establecido el aforamiento en algunos casos en los que el mismo resulta a mi juicio razonable en el contexto de nuestro sistema.
- c) La interpretación del procedimiento de abdicación del modo más racional, dando al Parlamento un protagonismo importante, al intervenir las Cortes Generales mediante una ley orgánica singular, expresando así una voluntad sin la cual la abdicación no habría sido jurídicamente posible, aspecto éste al que ya he hecho alusión. Cabe ahora destacar que la solución adoptada en 2014, además de ser probablemente la más acorde con la letra de la Constitución, profundiza en la racionalización de la monarquía, a pesar de las dudas que plantea.⁵⁸

⁵⁸ Cabe apuntar como aparentes contradicciones, que: 1) el rey que abdica sanciona la Ley orgánica que hace efectiva la abdicación; 2) parece convertirse un acto en principio personalísimo en un acto bilateral; 3) se plantea la gran duda de qué sucedería si las Cortes Generales se negasen a aprobar la Ley Orgánica (en modo alguno cabe pensar que esta aprobación sea un acto debido o carente del margen de apreciación y discrecionalidad que la Constitución encomienda a las Cortes como representantes del pueblo soberano). Por ello, como se ha visto, en su momento se sugirió que la más correcta interpretación del artículo 57.5 sería que la ley orgánica a la que el mismo se refiere, o no es aplicable a las abdicaciones y renuncias, o en caso de que sí se trataría de una ley orgánica previa que debería haber regulado con carácter general estos supuestos. Pero esta interpretación, aparte de chocar con la letra del precepto (cuyo sujeto es “las abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o de derecho...”, y el verbo “se resolverán”, lo que alude claramente a una situación concreta ya planteada), sería menos racionalizadora al postergar el papel de las Cortes en un momento de incuestionable trascendencia constitucional como es la abdicación del rey.

- d) En general, una interpretación y aplicación de las normas constitucionales más acorde con los principios constitucionales (en especial el principio de igualdad), los derechos fundamentales y la democracia. Aquí cabría poner no pocos ejemplos. Ya me he referido antes a la cuestión de la interpretación que deba darse a la posible prohibición por parte del rey y de las Cortes del matrimonio de cualquier persona que tenga derecho a la sucesión (artículo 57.4), y cómo una interpretación “racionalizadora” del mismo parece conducir como mínimo a la exigencia de motivación en dicha prohibición. En este punto cabría plantear también la peligrosa cuestión de cuál sería la posición constitucional de los eventuales hijos extramatrimoniales del rey. Me parece que en un Estado democrático de derecho que proclama la igualdad como valor superior (artículo 1.1); y que expresamente proclama la igualdad ante la ley de los hijos con independencia de su filiación (artículo 39); y que no hace salvedad alguna al regular el orden sucesorio (artículo 57.1), a falta de excepción o mención constitucional expresa no cabe otra solución jurídica que entender que los hijos extramatrimoniales ocuparían la misma posición que los matrimoniales, incluyendo la relativa al orden sucesorio y, llegado el caso, el acceso al trono. A fin de cuentas, la de monarca es una función pública, cuyo acceso, si bien no está abierto a todos los ciudadanos, sigue unas reglas constitucionalmente establecidas, sin que quepa establecer entre los que tengan derechos sucesorios prioridades distintas a las que la propia norma fundamental establece.
- e) En fin, más allá de lo que sería estrictamente la interpretación y el desarrollo de las normas constitucionales sobre la Corona, cabe apuntar que sin modificar el actual marco constitucional son muchos los gestos, actitudes y criterios de funcionamiento que pueden contribuir de forma notoria a configurar una monarquía cercana al pueblo. No hablaremos ya tanto de racionalización como de modernización o renovación. En esta línea, transparencia, cercanía y austeridad pueden ser los criterios básicos de una monarquía que pretenda ser moderna y adaptada a los tiempos actuales. Aquí se requiere ir incluso más allá de la racionalización, en una línea de modernización y adaptación a los tiempos. Aunque ciertamente el derecho poco puede hacer en esta línea, que no cabe imponer, sino que dependerá sobre todo de la actuación y la imagen que dé el monarca y los demás miembros de la familia real. En cualquier caso, en un sistema monárquico no basta en realidad la legitimidad tradicional, y acaso ni siquiera la racional, hay que ganarse el afecto del pueblo

en el trabajo diario. En esta línea se ha pronunciado claramente el nuevo rey Felipe VI desde su discurso de proclamación.⁵⁹

3. *La racionalización de constitutive ferenda: la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión, y otros anacronismos*

Aunque, como se ha visto, nuestra Constitución permite un amplio margen para intensificar ese proceso de racionalización, creo que en ciertos aspectos el mismo no puede avanzar sin una reforma constitucional. Probablemente el ejemplo más claro, y sobre el cual existe hoy un mayor consenso, es el de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono, dentro del mismo grado (artículo 57.1). Se trata de una preferencia basada en nuestras normas históricas, que el constituyente incorporó en 1978. Es una auténtica excepción al principio constitucional de igualdad, si bien es jurídicamente inobjetable el formar parte de la misma norma fundamental que establece dicho principio.⁶⁰ En cualquier caso, desde hace ya bastantes años, los partidos mayoritarios y la mayor parte de los autores consideramos incompatible con los valores de nuestro tiempo. Por ello se entiende que hace ya más de una década el Gobierno se plantease su reforma.⁶¹

⁵⁹ Me permito transcribir algunas líneas de dicho discurso de proclamación que ponen de relieve que Felipe VI es plenamente consciente de la necesidad de ese talante cercano: “Pero las exigencias de la Corona no se agotan en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. He sido consciente, desde siempre, de que la Monarquía Parlamentaria debe estar abierta y comprometida con la sociedad a la que sirve; ha de ser una fiel y leal intérprete de las aspiraciones y esperanzas de los ciudadanos, y debe compartir —y sentir como propios— sus éxitos y sus fracasos. La Corona debe buscar la cercanía con los ciudadanos, saber ganarse continuamente su aprecio, su respeto y su confianza; y para ello, velar por la dignidad de la institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social. Porque, sólo de esa manera, se hará acreedora de la autoridad moral necesaria para el ejercicio de sus funciones. Hoy, más que nunca, los ciudadanos demandan con toda la razón que los principios morales y éticos inspiren —y la ejemplaridad presida— nuestra vida pública. Y el Rey, a la cabeza del Estado, tiene que ser no sólo un referente sino también un servidor de esa justa y legítima exigencia de todos los ciudadanos”. Mensaje de Su Majestad el Rey en su Proclamación ante las Cortes Generales, Madrid, 19 de junio de 2014, http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5359 (consultado el 16 de mayo de 2015).

⁶⁰ Sobre el tema, Díaz Revorio, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 282 y ss., y la bibliografía allí citada.

⁶¹ Sobre este importante tema, en el que no podemos profundizar más, véase especialmente Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y

Seguramente, el anterior es el precepto que de forma más clara pone de relieve que la modernización de la Corona requiere una reforma constitucional, y quizá el único que impide toda vía de actualización en ese punto, sin llevar a cabo dicha reforma. Con todo, si finalmente se fuese a acometer una modificación del título II, acaso fuera conveniente ampliar en algo el ámbito de la reforma.⁶² A mi juicio, por un lado ello tendría sentido para precisar algunos aspectos que la práctica ha demostrado algo dudosos o problemáticos, y sobre los cuales aquí he defendido que cabe una interpretación más racionalizadora sin necesidad de reforma, pero también puede reconocerse que, una vez emprendida la reforma, podría ser conveniente precisar. Me refiero a la cuestión de la inviolabilidad del rey (artículo 56.3), a la que quizá podría añadirse con rango constitucional una regulación de sus prerrogativas como el aforamiento (para los casos no cubiertos por la inviolabilidad), así como las de otros miembros de la familia real, hoy recogidas como se ha dicho en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por otro lado, una posible reforma de este título podría aprovechar para añadir algunos de los elementos de racionalización y modernización (o al menos sus principios básicos) a los que se considera conveniente otorgar el máximo rango jurídico. Aquí por ejemplo podrían incorporarse los antes apuntados, relativos a la transparencia o austeridad en el gasto.

V. NECESIDAD, LÍMITES Y PARADOJAS DE LA RACIONALIZACIÓN

1. *La necesidad: monarquía, democracia y principios constitucionales*

Creo que de las páginas anteriores se deduce sin dificultad la idea de que la monarquía ha seguido un proceso de racionalización conducente a su actual fase de monarquía parlamentaria, y que este proceso resultaba imprescindible para hacerla compatible con la democracia. Sin embargo, desde una perspectiva dinámica se aprecia que dicho proceso debe seguir intensificán-

Constitucionales, 2006, así como el número 8 del anuario *Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla-La Mancha, dedicado monográficamente a la reforma constitucional. Un análisis de todo este proceso de reforma (en realidad no iniciado), en Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Madrid, Thomson- Civitas, 2008.

⁶² Algunas propuestas de interés al respecto pueden verse en Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *¿Qué le falta a la Monarquía española...?*, cit., aunque aquí no se comparte la necesidad de reformar todos esos aspectos, algunos de los cuales, como menciono en el texto, no requerirían reforma constitucional, o incluso no requerirían una regulación adicional.

dose en algunos aspectos, en la medida en que así lo exija la evolución de las concepciones sociales, y en definitiva lo requieran los ciudadanos. En efecto, si la racionalización ha salvado a la monarquía como forma de gobierno en Estados democráticos, y la propia institución monárquica ha demostrado una incuestionable capacidad de supervivencia por la vía de la adaptación a los tiempos, no debe asustar la conveniencia de que el proceso racionalizador se intensifique en aquellos aspectos en los que el soberano (es decir, el pueblo) decida. Es muy probable que, en los tiempos que corren, ese proceso resulte imprescindible en España.

No hay que olvidar que precisamente la monarquía parlamentaria significa el sometimiento total del rey al pueblo y a lo que éste decida a través de sus representantes en el Poder Legislativo, o mediante los procedimientos constitucionalmente señalados para el ejercicio del propio poder constituyente, que es así un “poder constituyente constituido”. Hoy, monarquía no es lo contrario de democracia, sino de república, y por tanto siempre será positivo todo esfuerzo por intensificar los elementos democráticos e igualitarios y el respeto a los derechos fundamentales en la Corona.

Ahora bien, si la instauración de la monarquía parlamentaria supuso un gran avance al posibilitar la compatibilización entre monarquía y democracia, esta compatibilidad se basó exclusivamente en la idea de la eliminación de toda capacidad de decisión política (o de ejercicio discrecional de sus funciones constitucionales) por parte del rey, que quedaba así definitivamente sometido al Parlamento y los demás poderes del Estado. Pero parece que esto se logró inicialmente mediante el “aislamiento” de la institución monárquica, que parecía quedar así al margen de los principios constitucionales que se proclamaban con carácter general, como la igualdad y los derechos fundamentales, acaso porque se consideraba que esta institución tenía sus propias reglas, en el fondo incompatibles en muchos puntos con tales principios. Se dejaba así de lado una cuestión fundamental, como es la de la vigencia de los propios principios constitucionales en el interior de la Corona. De hecho, se diría que la regulación de ésta quedaba apartada de la vigencia de los demás principios constitucionales, configurándose así como una clara excepción de los mismos. Había, pues, monarquía por un lado, y democracia, igualdad y derechos, por otro.

Ciertamente, esta concepción ha ido superándose con el tiempo, a la vez que se iba considerando necesario aplicar los mismos principios, y en especial el de igualdad y el respeto a los derechos, en el seno de la propia Corona. Por ello ahora la regulación de la Corona requiere de una armonización con los principios y valores esenciales de la Constitución. Dicha armonización, según los casos, puede llevarse a cabo por la vía de la inter-

pretación o la de la reforma. En el primer caso, estamos ante preceptos que no establecen expresamente la excepción en la igualdad o en los derechos, pero que se han aplicado tradicionalmente como si tal excepción existiera. Valdría aquí el ejemplo de los derechos y la posición de los hijos extramatrimoniales del rey, o incluso el de las limitaciones al derecho a contraer matrimonio de quienes tengan derechos sucesorios (aunque yo diría que estas últimas no deben ser eliminadas por completo, pero sí muy relativizadas, mediante una interpretación armonizadora del precepto que las establece). En este supuesto, creo que basta seguir el criterio de interpretar la Constitución como un todo, y de acuerdo con la realidad social del momento en que ha de ser aplicada, para avanzar en ese proceso racionalizador.

En cambio, en el segundo caso, y como ya se ha visto, resulta imprescindible eliminar aquellas excepciones a la igualdad y el resto de los principios constitucionales que la Constitución establece de forma expresa. Tal sería el supuesto de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión.

2. *Los límites: no todo se puede racionalizar*

En mi opinión, y aun partiendo de esa necesidad de intensificar el proceso racionalizador de la monarquía, la racionalización tiene también límites. Los mismos derivan, sobre todo, de la imposibilidad e inconveniencia de someter a reglas todos los aspectos del funcionamiento de la Corona, o del papel y funciones que puede desempeñar el rey en la monarquía parlamentaria.

En efecto, desprovisto de toda *potestas*, las funciones del rey en una monarquía parlamentaria se centran, como antes he analizado, en los ámbitos representativo, simbólico, arbitral y moderador. Pero incluso en estos terrenos, se suele señalar con acierto que sus actuaciones no son libres, sino que estarán sometidas a las pautas derivadas de los poderes del Estado dentro del ámbito competencial de cada uno (y en estos aspectos, en la mayor parte de los casos al Gobierno). Sin embargo, pretender “racionalizar” todos estos ámbitos de actuación sometiéndolos a regulación, me parece problemático, innecesario e inconveniente. Lo primero, porque en realidad resulta imposible regular y establecer límites, condiciones y requisitos de actuación en un ámbito tan amplio como es el que comprende todas las actuaciones del rey en su papel de símbolo y representante del Estado en las relaciones internacionales, o en los roles de árbitro y moderador de las instituciones. Ciertamente, podrían establecerse normativamente algunas pautas generales de actuación, pero en realidad creo que las mismas se han seguido en la prácti-

ca durante décadas, lo que las hace innecesarias. Por otro lado, puede llegar a resultar inconveniente establecer criterios o procedimientos en ámbitos en los que el papel del rey, basado casi siempre en su *auctoritas* o en su capacidad de influencia, requiere precisamente de cierta reserva o discreción en sus comunicaciones con representantes políticos o institucionales españoles o extranjeros. Por lo demás, si lo que se busca con la propuesta de intentar racionalizar y reglamentar estos ámbitos de la actuación del rey, es evitar ciertos problemas o daños a la imagen producidos por actuaciones pasadas, creo que ninguna regulación en este ámbito lo habría conseguido.⁶³

Desde luego, contra la idea expuesta podría argumentarse señalando que la inconveniencia de esa regulación pone de relieve la imposibilidad de someter a reglas toda la actuación del monarca. Ello, si bien de forma acaso menos intensa puede trasladarse a otras instituciones del Estado, y sobre todo a las unipersonales como el presidente del Gobierno o el de una república, resultaría especialmente problemático en el caso del monarca, dado que éste, como se ha visto, carece de legitimidad democrática al no haber sido elegido por el pueblo, ni por un órgano constitucional que haya sido elegido por el pueblo. Posiblemente, aunque según algunos la monarquía parlamentaria cada vez se parece más a una república (también parlamentaria)⁶⁴ en la medida en que en ambas el jefe de Estado tiene un

⁶³ Francisco Javier Díaz Revorio afirma (en el “Prólogo” a Belda, Enrique, *¿Qué le falta a la Monarquía española...?*, cit.) “Ni todo es susceptible de regulación, ni probablemente la crisis que ha afectado a esta institución tenga que ver sobre todo con la ausencia de regulación o de previsión de consecuencias jurídicas en determinados supuestos. Para ser claro, probablemente los dos episodios que más daño han hecho a la imagen de la Corona han sido las imputaciones que ha de afrontar el cónyuge de una de las personas que formaban parte de la anterior Familia Real, y aquel desafortunado viaje del anterior monarca a África. Y creo que ninguna de las situaciones podría resolverse o evitarse con una regulación diferente. La primera, porque los tribunales están actuando de acuerdo con la legislación vigente, sin que exista jurídicamente ningún privilegio o tratamiento especial injustificado que lo impida, sin que se vea necesidad de otra regulación, ni posibilidad de evitar el incuestionable daño que el episodio ha provocado a la Corona. La segunda, en cambio, porque se trata de una actuación tan cuestionable en términos de imagen como impeccablemente legal, pues ni se infringió ninguna norma ni parece que nadie reclame que debiera prohibirse algo así, a pesar de resultar para muchos un comportamiento inoportuno”.

⁶⁴ Son varios los autores que, de uno u otro modo, se han referido a nuestra monarquía parlamentaria como una república en términos materiales, obviamente con la peculiaridad de la jefatura del Estado. Por ejemplo, García, Eloy, “El rey neutral...”, cit., pp. 303 y ss., retoma la expresión “República coronada”, que surge en el debate constitucional sobre la monarquía parlamentaria. Por su parte, López Aguilar, Juan Fernando, *La aventura democrática. La Constitución y el alma republicana en la Monarquía parlamentaria (1978-2009)*, Barcelona, Península, 2009, pp. 93 y ss., habla de la “republicanización” de la monarquía parlamentaria. En p. 95 afirma: “La legitimación de la Corona puede así comprenderse, sin paradoja alguna, desde

papel principalmente representativo —y carente en todo caso de capacidad para adoptar decisiones políticas—, no llega a ser del todo igual. Y ello no sólo por la obvia diferencia de la forma de designación del jefe del Estado, sino porque en el caso de un rey, parece algo mayor el ámbito de sus actuaciones que, pudiendo tener influencia pública y estando dentro de su papel constitucional, no admite una fácil regulación. En todo caso esto nos conduce ya a la cuestión de las paradojas de la racionalización de la monarquía.

3. Las paradojas: la monarquía tiene aspectos esencialmente desigualitarios

El necesario proceso de racionalización implica una cierta contradicción en una monarquía, cuya misma existencia supone una excepción a las normas democráticas (al menos en el seno de la propia institución) y al principio de igualdad, así como la limitación de algunos derechos. Así, por ejemplo, si se entiende que la racionalización implica una mayor adecuación de la institución a los principios democráticos y a los valores constitucionales, no es seguro que se avance en ella con el mero hecho de suprimir la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona. En efecto, aun suprimiendo esta diferencia basada en el sexo, siempre existirá un trato diferente por razón de edad o nacimiento, al preferirse al primogénito sobre sus demás hermanos. Desde luego, no trato con esto de decir que esta reforma no sea conveniente (ya me he posicionado antes al respecto), sino que la misma no puede presentarse sin más como una mera consecuencia de un proceso racionalizador. Por ello a lo largo de este artículo, junto al término “racionalización” he usado con frecuencia la palabra “modernización” o la expresión “adaptación a los tiempos”, que en muchos casos parecen más apropiadas. El propio Felipe VI habló en su mensaje de proclamación de “una monarquía renovada para un tiempo nuevo”.⁶⁵

Y es que, si bien podrían intentar suprimirse algunas regulaciones parciales que impliquen, en el seno de la Corona, desigualdad, ausencia de principios democráticos o limitación de los derechos fundamentales, resulta imposible erradicar todas ellas; o, en realidad, la más importante de ellas,

una perspectiva republicana”. Y en p. 97 se pronuncia a favor de una “relectura democrática de la monarquía parlamentaria, tan inaplazable como necesaria, que a mi juicio debería ser compatible con una defensa razonada de sus virtualidades y funcionalidades positivas en clave republicana”.

⁶⁵ Mensaje de Su Majestad el Rey..., *cit.* Un comentario a esta idea, que denomina “una frase feliz”, puede verse en Aragón Reyes, Manuel, “Un nuevo rey...”, *cit.*, pp. 50 y ss.

y es que el acceso a la más alta magistratura del Estado en una monarquía es, por definición, intrínsecamente desigualitario y no democrático en la medida en que no sólo los ciudadanos no participan en la elección de la persona que va a desempeñar el cargo, sino que se restringen las personas que pueden hacerlo. De este modo, a pesar de que de la Corona forman parte algunas de las más altas magistraturas del Estado, y en particular las de rey, reina, regente y príncipes de Asturias, la vía de acceso a las mismas no deja de ser, por definición, una clara excepción al derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2, CE).

Como he reiterado en este trabajo, los anteriores límites a la aplicación de los principios constitucionales no suponen incompatibilidad con la democracia, en la medida en que afectan a una magistratura que no forma parte de ninguno de los poderes del Estado y carece de todo poder de decisión política discrecional.⁶⁶ Y, por otro lado, la falta de legitimidad democrática del rey al no ser elegido por el pueblo, es compatible con la legitimidad de la institución cuando la misma está prevista y regulada en una Constitución democrática. Además, me parece incuestionable que la monarquía parlamentaria existe hoy en muchos Estados plenamente democráticos como tributo justificado a su historia, ya que la Corona es en estos casos el mejor símbolo de la misma.⁶⁷ Desde esta perspectiva, la monarquía puede incluso mostrar algunas ventajas a la hora de garantizar el apartamiento de la jefatura del Estado del juego partidista.⁶⁸ Como ya dije, la historia explica, la Constitución legitima, pero hay también una legitimidad de ejercicio que exige una actuación adecuada y, más que en ninguna otra magistratura, ejemplar, así como la adaptación a las circunstancias.

⁶⁶ Desde luego, esta idea es susceptible de debate, en la medida en que en la monarquía persiste el acceso no democrático a la jefatura del Estado. Una excelente justificación de esta compatibilidad se encuentra en el reciente trabajo de García, Eloy, “El rey neutral...”, *cit.*, pp. 302 y ss.

⁶⁷ Por ejemplo, en esta línea Alvarado Planas, Javier, “La Corona...”, *cit.*, p. 98, afirma: “La pervivencia de la institución monárquica cobra sentido en la actualidad en la medida en que satisface su vocación simbólica, es decir, histórica, y prolongue sólo los aspectos positivos del instituto”.

⁶⁸ Esta idea, expresada por el propio rey don Juan Carlos en varias ocasiones, ha sido reiterada muy claramente por Felipe VI en su discurso de proclamación: “La independencia de la Corona, su neutralidad política y su vocación integradora ante las diferentes opciones ideológicas, le permiten contribuir a la estabilidad de nuestro sistema político, facilitar el equilibrio con los demás órganos constitucionales y territoriales, favorecer el ordenado funcionamiento del Estado y ser cauce para la cohesión entre los españoles. Todos ellos, valores políticos esenciales para la convivencia, para la organización y desarrollo de nuestra vida colectiva” (Mensaje de Su Majestad el Rey..., *cit.*).

En cualquier caso, en términos de racionalización, la monarquía siempre implicará una cierta excepción, y nunca podrá competir con la república. Y es que podría decirse que la monarquía más racionalizada es una república. Es verdad que la monarquía debe racionalizarse más para adaptarse a los tiempos y las exigencias de la sociedad, y sobre todo debe modernizarse en algunos aspectos para seguir prestando un servicio útil a España. Pero es difícil saber en qué momento ese proceso puede provocar una pérdida de su sentido último o de sus propias reglas internas.