**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 4**

**LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO FORMA POLÍTICA DEL ESTADO. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY. EL REFRENDO. EL ORDEN DE SUCESIÓN. LA REGENCIA. LA TUTELA DEL REY.**

**LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO FORMA POLÍTICA DEL ESTADO.**

El artículo 1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, después de indicar que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”, y de proclamar que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, dispone en su tercer apartado que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

La Corona está regulada por el Título II de la Constitución, el cual sólo puede ser reformado a través del procedimiento especialmente agravado del artículo 168 de la Constitución.

La monarquía parlamentaria que acoge la Constitución de 1978 está muy lejos, no ya de las monarquías absolutas del Antiguo Régimen, sino incluso de las monarquías limitadas del siglo XIX, en la que el Rey conservaba el poder ejecutivo y compartía el legislativo a través de la sanción real de las leyes.

En la monarquía parlamentaria, el poder se residencia en el Parlamento, el Gobierno y los Jueces y Magistrados, en tanto que el Rey es una figura representativa, que reina pero no gobierna, situándose totalmente al margen del juego político, ya que sólo una monarquía desprovista de cualquier poder efectivo, en la que los actos del Rey son siempre debidos, resulta compatible con un Estado democrático de Derecho.

La Constitución, en este punto, se limita a recoger las prácticas políticas y las normas constitucionales de las monarquías parlamentarias europeas, configurando de esta forma una *monarquía racionalizada*, en expresión del Tribunal Constitucional, en la que el Rey carece de cualquier función ejecutiva efectiva y cuyos poderes, tasados y limitados y de contenido meramente simbólico y honorífico, se limitan a *advertir, animar y aconsejar*, en expresión clásica de Walter Bagehot.

A esta concepción responden los dos primeros apartados del artículo 56 de la Constitución, de dicen que “el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes” y que “su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona”.

**LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY.**

Partiendo de la posición constitucional determinada por el artículo 56.1 de la Constitución, los artículos 62 y 63 de la Constitución enumeran las funciones del Rey, que son las siguientes:

1. Sancionar y promulgar las leyes, disponiendo el artículo 91 de la Constitución que “el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación”.

La sanción es el acto solemne por el cual el Rey se muestra conforme con el contenido de la norma, si bien sin que quede ya nada del antiguo derecho de veto regio, y la promulgación es una fórmula ritual por la que el monarca ordena que ésta se incorpore al ordenamiento jurídico y que sea cumplida por las autoridades y los particulares.

El Rey sólo sanciona y promulga las leyes de las Cortes Generales, mientras que las autonómicas carecen de sanción real y son promulgas por los presidentes autonómicos en nombre del Rey.

1. Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución, actos que el Rey debe realizar a propuesta del Presidente del Gobierno o del Congreso de los Diputados, en los términos previstos en los artículos 68, 69, 99 y 115 de la Constitución.
2. Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
3. Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.

La doctrina pone de relieve que el Rey está obligado a proponer al Presidente del Congreso al candidato que tiene más apoyos en la cámara, según haya conocido a través de las preceptivas consultas previas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria previstas en el artículo 99 de la Constitución. No obstante, este es quizás el acto en el que el Rey goza de mayor margen de discrecionalidad.

1. Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
2. Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros.
3. Conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes, función que se limita a los empleos, honores y distinciones que, de acuerdo con la legislación vigente, precisan de un decreto acordado en Consejo de Ministros.
4. Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno, sin que el Rey pueda participar en los Consejos de Ministros deliberativos o decisorios.

La práctica consolidada es que la información sobre los asuntos de Estado la reciba el Rey mediante el despacho periódico con el Presidente del Gobierno, sin que el Rey despache individualmente con los ministros.

1. El mando supremo de las Fuerzas Armadas, ostentando el Rey el empleo militar de capitán general de cada uno de los tres ejércitos, máximo rango militar que le corresponde en exclusiva, conforme a la Ley de la Carrera Militar de 19 de noviembre de 2007.

En cualquier caso, el mando es simbólico, ya que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 17 de noviembre de 2005 prevé que corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza, ejerciendo su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas así como disponer su empleo.

1. Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales. Este derecho no es aplicable en los casos de responsabilidad penal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno, conforme al artículo 102.3 de la Constitución.
2. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.
3. Conforme al artículo 152 de la Constitución, el nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, elegidos por sus respectivas asambleas legislativas.
4. Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos, y recibir la acreditación de los representantes extranjeros en España.
5. Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes.
6. Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales.
7. Conforme al artículo 122 de la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, nombrar a los vocales del Consejo General del Poder Judicial elegidos por el Congreso de los Diputados y el Senado, y al Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo elegido por el propio Consejo
8. Conforme al artículo 124 de la Constitución, nombrar al Fiscal General del Estado, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial.
9. Conforme a los artículos 159 y 160 de la Constitución, nombrar a los magistrados del Tribunal Constitucional elegidos por el Congreso, Senado y Consejo General del Poder Judicial o designados por el Gobierno, y a su Presidente, elegido por el propio Tribunal.

Por último, y al margen de las anteriores funciones, el artículo 61.1 de la Constitución dispone que “el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas”.

Con base en este precepto algunos autores atribuyen al Rey una función de guardián de la Constitución, que ejerce a través de actuaciones políticas sin valor jurídico, y cuya eficacia se apoya exclusivamente en la *auctoritas* del monarca, no en una *potestas* de la que carece.

A pesar de que esta función es discutida por otra parte de la doctrina, es indudable el alcance político que tuvieron los mensajes institucionales de Juan Carlos I en el intento de golpe de Estado de febrero de 1981, y de Felipe VI tras el ilegal referéndum de independencia de Cataluña de octubre de 2017.

**EL REFRENDO.**

El artículo 56.3 de la Constitución dispone que “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”.

El artículo 64.1, por su parte, establece que “los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso”, añadiendo el artículo 64.2 que “de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”.

El refrendo, que garantiza la irresponsabilidad del Rey, es también el fundamento de su carencia de poder efectivo: como el Rey no responde tampoco decide, y como el Rey no decide tampoco responde.

El Tribunal Constitucional, en dos sentencias del año 1987 sobre la autoridad que debía refrendar el decreto de nombramiento del Lehendakari vasco, delimitó el concepto de refrendo de la siguiente manera:

1. Los actos del Rey deben ser siempre refrendados, con las únicas excepciones indicadas en los artículos 56.3 y 65 de la Constitución, es decir, la distribución de la cantidad global que recibe de los Presupuestos Generales del Estado y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su Casa, conforme a la regulación de esta institución que recoge el Real Decreto de 6 de mayo de 1988.
2. En ausencia de refrendo, los actos del monarca no tienen ninguna validez.
3. El refrendo debe realizarse por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes, con tres excepciones en las que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados: la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno, el nombramiento de Presidente del Gobierno y la disolución de las Cortes por falta de acuerdo para elegir un Presidente del Gobierno. Esta enumeración de sujetos legitimados para refrendar que hace la Constitución es un *numerus clausus*.
4. La autoridad refrendante asume, en cada caso, la responsabilidad del acto del Rey.

La forma del refrendo suele concretarse en una firma que sigue a la del Rey en los documentos oficiales. Sin embargo, también cabe el refrendo de presencia o tácito, que se expresa en el acompañamiento del Presidente del Gobierno o de un ministro en los actos públicos del Rey.

**EL ORDEN DE SUCESIÓN.**

Siguiendo estrictamente los precedentes del constitucionalismo histórico español, que se remontan a las Partidas, el artículo 57 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

3. Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

4. Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeren matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.

5. Las abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica”, siendo el único precedente de estas leyes hasta la fecha la Ley Orgánica relativa a la abdicación de Juan Carlos I, de 18 de junio de 2014, sin que las Cortes Generales hayan aprobado una ley orgánica que regule estas cuestiones de forma general y abstracta.

Debe destacarse que cuando el Estado español ratificó la Convención de Nueva York sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer, de 1979, lo hizo bajo la reserva de que dicha ratificación no afectará a las disposiciones constitucionales en materia de sucesión a la Corona española, siendo hoy en día esta preferencia del varón sobre la mujer una excepción entre las monarquías constitucionales europeas, que en las últimas décadas la han suprimido.

Por otro lado, el artículo 74.1 de la Constitución establece que “las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales”.

En especial, la utilización del término *regular* en el artículo 57.1 deja dudas acerca de la capacidad para suceder a la Corona de los hijos extramatrimoniales, negada por el derecho histórico.

Así mismo, el artículo 57.4 deja muchas cuestiones sin resolver, ya que nada dice sobre la forma de las prohibiciones para contraer matrimonio, o de la necesidad de refrendo de la prohibición del Rey, ni qué mayoría debería aprobar la prohibición parlamentaria.

Finalmente, el artículo 61 dispone lo siguiente:

“1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.

2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad (…), prestará el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey”.

**LA REGENCIA.**

Dispone el artículo 59 de la Constitución lo siguiente:

“1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.

2. Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad.

3. Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, esta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas.

4. Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad.

5. La Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey”.

Conforme al artículo 61.2 de la Constitución, el Regente o Regentes, al hacerse cargo de sus funciones, prestarán juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, así como el de fidelidad al Rey.

Por último, el artículo 58 de la Constitución dispone que “la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia”.

**LA TUTELA DEL REY.**

Dispone el artículo 60 de la Constitución lo siguiente:

“1. Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

2. El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política”.

Aunque la Constitución no lo diga expresamente, la tutela finaliza al alcanzar el Rey la mayoría de edad.

En el caso de tutela testamentaria, la necesidad de que el testamento del Rey nombrando tutor del futuro Rey esté refrendado por el Presidente del Gobierno es una cuestión discutida en la doctrina.

José Marí Olano

29 de septiembre de 2022