

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

DESAFÍOS DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I. EL DESAFÍO HISTÓRICO	27
1. LA FALLIDA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA MONARQUÍA EN EL SIGLO XIX.....	28
2. LA VUELTA A LA MONARQUÍA: EL FIN DEL RÉGIMEN DE FRANCO Y LA SUCESIÓN A TÍTULO DE REY.....	30
3. MONARQUÍA Y TRANSICIÓN POLÍTICA A LA DEMOCRACIA.....	31
4. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO FÓRMULA DE CONSENSO.....	36
5. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO «FORMA POLÍTICA».....	38
6. LA NOVEDOSA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL «DE LA CORONA»	42
6.1. El Título II «De la Corona»	43

	Pág.
6.2. Parquedad y remisión a las Cortes Generales.....	45
6.3. El blindaje de la Corona frente a la reforma constitucional: el procedimiento agravado.....	46
7. BREVE APUNTE AL ACTUAL DESAFÍO HISTÓRICO.	49
CAPÍTULO II. «REINAR SIN GOBERNAR» COMO DESAFÍO FUNCIONAL	53
1. POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL MONARCA.....	55
1.1. El rey, jefe del Estado	55
1.2. Símbolo de la unidad y permanencia del Estado.	58
1.3. Árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones	62
2. CUADRO GENERAL DE FUNCIONES	65
2.1. Consideraciones previas.....	65
2.2. Funciones del rey en relación con las Cortes Generales y el cuerpo electoral.....	66
2.2.1. Convocatoria y disolución de las Cortes Generales	67
2.2.2. Ausencia de iniciativa legislativa y poder de veto. Sanción y promulgación de las leyes.....	68
2.2.3. Sanción y promulgación de las reformas constitucionales.....	71
2.2.4. Apertura solemne de la Legislatura	72
2.2.5. Convocatoria de elecciones	74
2.2.6. Convocatoria de referéndum.....	74
2.3. Funciones del rey en relación con el Gobierno....	75
2.3.1. Propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno: el art. 99 CE	76
2.3.2. Nombramiento y cese de los miembros del Gobierno	79
2.3.3. Ser informado de los asuntos de Estado y presidir las sesiones del Consejo de Ministros	79

	Pág.
2.3.4. Expedición de reales decretos	80
2.4. Funciones del rey en relación con el Poder Judicial	81
2.4.1. La justicia se administra en nombre del rey	81
2.4.2. El derecho de gracia.....	82
2.5. Funciones del rey en relación con las Comunidades Autónomas.....	85
2.5.1. Juramento de respetar sus derechos.....	85
2.5.2. Sanción y promulgación de los Estatutos de Autonomía	85
2.5.3. Nombramiento del presidente de la Comunidad Autónoma	85
2.5.4. Promulgación de las leyes autonómicas en nombre del rey	86
2.6. Mando supremo de las Fuerzas Armadas	86
2.7. Representación del Estado en las relaciones internacionales.....	87
2.8. Altos nombramientos y juramento o promesa ante el rey	89
2.9. Los mensajes del rey en situaciones de crisis	91
2.10. Otras funciones.....	92
2.11. Cláusula de cierre: al rey le corresponden los poderes que le otorgan la Constitución y las leyes...	94
3. ESTATUTO DEL REY: INVOLABILIDAD E IRRESPONSABILIDAD. EL REFRENDO A LOS ACTOS REGIOS	94
3.1. El rey <i>dignified part</i> y no <i>efficient part</i>	94
3.2. Constitucionalización del estatuto del rey. El sentido institucional de las prerrogativas regias.....	95
3.3. Involabilidad e irresponsabilidad	96
3.4. El refrendo a los actos regios	98

	Pág.
CAPÍTULO III. SUCESIÓN Y FAMILIA COMO DESAFÍO.....	103
1. LA PROVISIÓN A LA JEFATURA DEL ESTADO: SUCESIÓN Y OTRAS INCIDENCIAS.....	105
1.1. La fórmula sucesoria: el art. 57.1 CE	105
1.1.1. Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica	106
1.1.2. La conservación de las reglas sucesorias de las Partidas	107
1.1.3. Discriminación de la mujer en las reglas sucesorias tradicionales y comparadas....	108
1.1.4. El intento frustrado de reforma constitucional en 2005.....	109
1.2. La fórmula de llamamiento de las Cortes en ausencia de sucesor	112
1.3. El matrimonio de los llamados a suceder en la Corona	113
1.4. De la abdicación y el procedimiento seguido en 2014	114
1.5. La renuncia a los derechos sucesorios	117
1.6. La inhabilitación o cese del rey	118
2. EL HEREDERO DE LA CORONA	119
2.1. Eslabón entre tradición y actualidad monárquica	119
2.2. El título de príncipe de Asturias	120
2.3. Juramento del príncipe heredero.....	121
2.4. El matrimonio del príncipe heredero.....	121
2.5. Funciones y estatuto.....	123
2.6. Otras cuestiones: viajes, derechos políticos y religiosos.....	123
3. IMPOSIBILIDAD DE EJERCICIO DE FUNCIONES POR PARTE DEL REY: REGENCIA Y TUTELA	124
3.1. La regencia.....	125
3.2. La tutela	127

	<u>Pág.</u>
4. LA REINA CONSORTE O EL CONSORTE DE LA REINA.....	128
5. LA CASA DEL REY	129
6. EL PRESUPUESTO DE LA CASA REAL.....	134
CONSIDERACIONES FINALES.....	137
BIBLIOGRAFÍA	141

INTRODUCCIÓN

Es siempre una asignatura pendiente mejorar el conocimiento del sistema político. Lo sabían bien los constituyentes gaditanos: sin cultura constitucional y educación política los modelos de convivencia social no pueden sostenerse y progresar en el tiempo. Con esa inspiración ilustrada, el art. 368 de la Constitución de 1812 recogía la obligación de incorporar el estudio de la Constitución al plan general de enseñanza de universidades y otros establecimientos. Pero el precepto quedó limitado a su valor testimonial. Y aunque la educación política no es el único factor que puede determinar la suerte de la convivencia y la paz social es imprescindible como presupuesto de la democracia. Educar en valores y reforzar la cultura cívica determinará si los desafíos actuales son oportunidades para avanzar o lo contrario. Por eso, la presente colección «Debates Constitucionales» acierta en su empeño de aproximar a los ciudadanos el conocimiento del sistema constitucional español y el debate de las principales cuestiones que se suscitan tras cuarenta años de la aprobación y ratificación popular de la Constitución. Siguiendo el planteamiento general de la serie, estas páginas buscan acercar al lector uno de los elementos que singulariza el modelo constitucional de 1978: la monarquía parlamentaria.

Podría pensarse que es una forma política minoritaria en términos cuantitativos comparados. Pero la presencia de la monarquía sigue siendo importante. Ciertamente que a principios del siglo xx la mayoría de los Estados europeos eran monarquías y hoy son menos. Pero conservan un rey o reina al frente de su organización política Bélgica, Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Noruega, Suecia, Luxemburgo, España y algunos microestados como Andorra, Mónaco o Liechtenstein. Fuera de Europa no son de importancia menor Japón o los países de la Commonwealth (principalmente Canadá, Australia y Nueva Zelanda) como modelos que muestran la compatibilidad con la democracia. Otro perfil tienen las monarquías árabes —sean islámicas o constitucionales—, o la mayoría de las asiáticas, que no son democráticas —con la importante excepción de Japón—.

Donde se ha conseguido conservar la monarquía, tiene su anclaje en la historia y se ha transformado en «parlamentaria» en su último grado evolutivo. Conforman una Jefatura de Estado simbólica, representativa y neutral, con parecidos entre los modelos, pero también con diferencias. Así, la monarquía sueca sería la más debilitada en funciones y presenta rasgos diferenciales con respecto a la británica, la belga o la española. En todos los países, salvando el singular caso de la Corona inglesa, la regulación de la monarquía se recoge en los respectivos textos constitucionales con una letra más o menos adaptada a los nuevos tiempos (ROLLNERT, 2007).

En la monarquía parlamentaria, tradición y modernidad, como correlato de monarquía y democracia, se han mostrado compatibles y han permitido el desarrollo de democracias plenas. Un dato que se viene manejando es su buen posicionamiento en el *ranking* que analiza la calidad de las democracias. En el *top* de *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* de 2018 figuran tres monarquías parlamentarias entre los primeros cinco puestos (Noruega, Suecia y Dinamarca). España ocupa el puesto 19 de los 165 países democráticos, con una calificación de 8,08 sobre 10, en la quinta posición dentro de los integran-

tes del G20 por delante de democracias con muchos más años de recorrido. No es este el único índice que refuerza esa idea de compatibilidad de la monarquía con las democracias plenas. El WPJ *Rule of Law Index* correspondiente a 2019 sitúa a Dinamarca (1), Noruega (2), Suecia (4) y Países Bajos (5) en las primeras cinco posiciones junto a Finlandia (3). En este indicador Reino Unido figura en la posición 12, Japón en la 15 y España en la 21 de 126 países analizados por casi cuatro mil expertos (puede consultarse en *worldjusticeproject.org*).

En un intento de explicación, se ha señalado que la monarquía parlamentaria podría presentar ventajas comparativas con respecto a la república parlamentaria como son la moderación, neutralidad política y fuerza evocativa de la unidad constitucional, así como la simbólica en la representación de la permanencia (así lo apuntó recientemente Lamo de Espinosa en la Mesa *Monarquías parlamentarias, democracia y Estado de Derecho* del World Jurist Association Congress celebrado en Madrid en febrero de 2019). En este sentido, la mayoría de los autores que la han estudiado aprecian que puede ser especialmente idónea para ejercer la función genérica de integración en la unidad, frente a la parcialidad política, territorial y temporal, esta última como vínculo entre generaciones. En nuestro caso, la monarquía parlamentaria es fruto de una voluntad democrática que enlaza con la historia, la asume y la actualiza; y puede considerarse tan legítima como una república. Por eso se ha dicho que no sería más valiosa que la república democrática, pero tampoco menos (ARAGÓN REYES, 2018).

Para llegar al grado evolutivo actual, los países han seguido un proceso de transformación de siglos que ha permitido la asimilación y consolidación progresiva del cambio. Sin embargo, como en tantas cuestiones, no puede afirmarse que en España el proceso haya sido de ese modo (PORRAS RAMÍREZ, 2017). Y aunque por su arraigo histórico es una de las monarquías más antiguas de Europa y del mundo (GARCÍA MERCADAL, 1995) la racionalización se ha producido en un breve periodo de tiempo y de manera radical.

En efecto, el salto se da con la Constitución española de 1978, que genera una versión mutada de la monarquía y presenta un nuevo avatar de la idea de Corona (RUBIO LLORENTE, 2012). De este modo, la norma constitucional establece una configuración novedosa, con un alto nivel de racionalización y democratización, en el que la monarquía deja de ser forma de Estado para convertirse en forma de gobierno. El rey no tiene soberanía ni poder constituyente; es un órgano constitucional con atribuciones tasadas y desligadas del ejercicio de poder político efectivo. Como resultado de este cambio, el art. 1.2 CE puede proclamar sin matices ni reservas que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado»; y, después, en el art. 1.3 CE que «la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria». Más adelante se definirá la posición constitucional del rey como jefe de Estado y símbolo de su unidad y permanencia, árbitro y moderador con funciones representativas. Hay que decir que el art. 56.1 CE abre el Título II dedicado a la Corona como precepto «pórtico» y no tiene precedentes en nuestro constitucionalismo histórico. Junto con el art. 1.3 CE, es muy expresivo de la transformación de la institución monárquica en el engraje constitucional.

La decisión de vincular en la Constitución monarquía y democracia fue ratificada popularmente en el referéndum de 6 de diciembre de 1978, lo que ha llevado a afirmar que «la monarquía española es la única monarquía europea que goza de legitimidad democrática de origen» (GUERRA, 2019).

Sin embargo, en una ampliación de perspectiva, puede considerarse que cuarenta años no son demasiado tiempo para la vida de una monarquía parlamentaria. Si la racionalización fue exprés, la consolidación de una institución tradicional renovada exige mayor recorrido temporal. Así, hay artículos del texto constitucional que están sin estrenar y otros que lo han sido en fechas recientes: es el caso del art. 57.5 con la abdicación de Juan Carlos I en junio de 2014; el art. 99 CE está sobre el tablero de discusión con

el paso de un sistema bipartidista a un multipartidismo polarizado y la dificultad de formar Gobiernos; y no falta el que sigue pendiente de reforma por preferir el varón a la mujer en el acceso al trono (art. 57.1 CE).

Como explicación se puede apuntar que la monarquía parlamentaria tiene su particular cadencia. Podría decirse que si la unidad de medida de los tiempos políticos de la democracia viene marcada por la llamada a las urnas cada cuatro años —o menos, según la experiencia más próxima en el tiempo—, la monarquía camina al paso de generación en generación. En este sentido los periodos históricos en las monarquías se miden por reinados: el de Juan Carlos I (1975-2014) y el de Felipe VI de 2014 en adelante. Dos notas a destacar. En primer lugar, la estabilidad mostrada por el sistema constitucional en el tránsito de un reinado a otro: sin crisis ni rupturas. Supuso una sucesión natural en la Jefatura del Estado. Y en segundo lugar y conectado, el factor de continuidad y permanencia de la Nación en la Corona: cambia el titular, pero no aquello que simboliza y representa.

En otro orden de consideraciones, la conservación de la monarquía exige contar con el refuerzo de la estima social. En la mayoría de los países monárquicos —en la versión parlamentaria— las cifras de apoyo popular suelen situarse en torno al 70-80 por 100. Como es razonable suponer, es esperable que atravesase periodos de crisis por circunstancias que pueden ser muy variadas (personales, familiares, económicas, políticas o sociales) y también por momentos en los que el aprecio a la institución alcanza cotas elevadas. La popularidad y especialmente los méritos tienen una importancia indudable para su conservación, pero su alcance es limitado como fuente explicativa del sentido de la institución en términos más generales o, si se quiere, como categoría conceptual. A Juan Carlos I se le reconoce el papel que desempeñó en la transición y posterior defensa y consolidación de la democracia y a Felipe VI la renovación de la institución y la defensa de la democracia y la unidad constitucional frente a la crisis de la secesión de Cataluña.

Junto a la legitimidad derivada del texto constitucional, que es la principal, estaría aún en proceso la construcción una cultura de monarquía parlamentaria. Y es que el conocimiento social es insuficiente. Una muestra es que hace unos años si bien la mayoría de la sociedad española se definía como «juancarlista» (CANAL, 2018) daba una respuesta distinta cuando era preguntada acerca de la monarquía como institución en abstracto. Seguramente hoy la situación no es muy diferente. Y eso es porque la construcción de la creencia social es más lenta, apela al conocimiento de la historia y del sentido de la monarquía, y también de la Jefatura del Estado y su función en el conjunto del sistema.

Con el objetivo de contribuir a la comprensión y al debate de ideas, en este trabajo se intenta facilitar al lector una aproximación a la institución de la monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978, a las funciones que corresponden al jefe del Estado y otros elementos de la institución conectados con su naturaleza familiar y sucesoria. Las consideraciones se agrupan en un hilo conductor que intenta dar coherencia interna y facilitar la exposición: los desafíos de la institución. En particular, se entiende aquí que la monarquía parlamentaria afronta tres tipos de retos: históricos, funcionales y familiares-sucesorios.

Mirando a los desafíos históricos, en la primera parte se repasan los que podemos decir alcanzados. Así, se exponen de modo sintético los antecedentes inmediatos de la monarquía en España y el proceso que ha permitido su conservación en el siglo xx mientras en otros lugares se producía su ocaso. A modo telegráfico se relata la complejidad del proceso de vuelta a la monarquía en 1975 tras la muerte del general Franco. Sigue la referencia a la Transición política en la que el rey fue un actor decisivo y, más adelante, se hace una breve referencia al proceso constituyente donde se abordó la discusión monarquía-república. La Constitución con todos sus acuerdos fundamentales fue respaldada por un 92 por 100 de los representantes en las Cortes y ratificada por más del 87 por 100 de los ciu-

dadanos participantes en el referéndum constitucional de 1978. Después, el rey se ajustó a su función de jefe del Estado, consolidando una forma de gobierno en la que dejaba el protagonismo a los partidos políticos. Si se mira a los casi cuarenta años de reinado, un balance sereno arrojaría muchas más luces que sombras. Así es a los ojos de las principales fuerzas políticas, de la doctrina constitucional y de su valoración en el contexto internacional, donde se ha considerado vital para el asentamiento de la democracia y la presencia internacional de España.

Pero el desafío histórico de la monarquía nunca desaparece: consiste en perdurar y adaptarse a los tiempos. En pleno periodo de crisis y desafección producida por la coincidencia de factores internos a la Familia Real y externos, tuvo lugar la abdicación en 2014 de Juan Carlos I. La proclamación de Felipe VI abrió la etapa de «una monarquía renovada para un tiempo nuevo» con una sucesión normalizada y racionalizada, según las reglas constitucionales: un rey con su origen en la Constitución, pero en un contexto complicado para la institución, de emergencia de los populismos y radicalización de los movimientos independentistas. Ambos se han convertido en abanderados de un nuevo «republicanismo» (CANAL, 2018). La fragmentación del arco parlamentario y la falta de cultura de acuerdos son, por otra parte, un factor de desestabilización general del sistema constitucional. En este contexto la institución de la monarquía se ha visto sometida a tensiones, tanto como símbolo de la unidad en las dimensiones territorial, política e histórica, como en cuanto a la función del jefe del Estado en la formación de Gobierno, en la fase de propuesta del candidato a la investidura.

Esta última nos lleva a la segunda parte del trabajo, donde se aborda la posición constitucional del rey-jefe del Estado, sus funciones y su estatuto jurídico. Como elemento conductor, el jefe de Estado-rey «reina pero no gobierna» o, en palabras de Jiménez de Parga, «no gobierna, pero reina». Este perfil de magistratura exige un esfuerzo explicativo superior a otras instituciones políticas. Como veremos, «reinar» es un modo distinto de «hacer»: es un

«estar» e «influir» *ad intra* y *ad extra* integrando a las partes —unidad— y dando estabilidad frente a la duración limitada de los tiempos políticos —permanencia—. Pero no es un estar pasivo. Decía Bagehot que «la Corona hace más de lo que parece hacer» pero de modo discreto, como magistratura de influencia y apartidista. Desde el vértice de la organización política es portavoz de los principales actos de la vida del Estado. En contraste con los elementos activos o «eficientes» del sistema político se presenta como *dignified part*. Sus funciones principales son simbolizar, arbitrar y representar, además del oficio genérico de guardar la Constitución. En la práctica totalidad de los casos su intervención es un acto debido con un contenido prefijado por otros órganos, al que el rey no puede oponerse. En esta singular posición y en su condición de poder neutral se viene justificando su estatuto jurídico de inviolabilidad. En todo caso, que la funcionalidad del jefe del Estado se articule a través de la influencia exige necesariamente contar con la legitimidad derivada del prestigio y la ejemplaridad del titular.

En la tercera y última parte del trabajo se analizan los aspectos de la institución monárquica en su dimensión familiar y sucesoria. Este es el ámbito que hasta la actualidad ha permanecido más vinculado a la tradición y al constitucionalismo histórico español, incluso en las fórmulas empleadas en el texto constitucional. Buena muestra es la conservación en la Constitución de las reglas sucesorias de las Partidas de Alfonso X, como ya se hizo en las anteriores Constituciones históricas de la monarquía. La huella se aprecia también en otras instituciones como la regencia, tutela, abdicación, renuncia, la Casa o el Principado de Asturias. En este tercer capítulo se presta especial atención a la necesaria reforma de la Constitución para eliminar la preferencia del varón en el acceso al trono.

Al hilo de los distintos temas se abordan las posibles reformas y los problemas de procedimiento. Junto a la ya citada de suprimir la discriminación de la mujer, hoy hay otras en el debate (arts. 56 o 99.5 CE) o también, sin nece-

sidad de reforma constitucional, otras puestas al día sugeridas por la doctrina o en el debate político.

Concluida la presentación y para subsanar los sacrificios de síntesis a que obliga el límite de páginas, remito al lector interesado a una bibliografía donde puede ampliar conocimientos. Se recoge solo la bibliografía citada. Se incluye también la referencia a las escasas sentencias del Tribunal Constitucional que han tenido por objeto la monarquía parlamentaria.

Cierro¹ estas consideraciones iniciales dando las gracias. En primer lugar a los directores de la colección por invitarme a participar. Escribiendo este texto he tenido la impresión de que el desafío me superaba por la singularidad de la institución y la complejidad de los tiempos, y también por el formato de la publicación que obliga a un esfuerzo continuo de síntesis y adaptación del lenguaje. Pero una vez concluido debo agradecer el encargo a José Tudela Aranda, secretario general de la Fundación Giménez Abad y a Josep María Castellà y Fernando Reviriego (codirectores de la colección), que extendiendo a la editorial Marcial Pons. Agradezco también la invitación a participar en los Seminarios «Reformas Institucionales de España» organizados por las Fundaciones Giménez Abad y Konrad Adenauer (Monasterio de Piedra, 2017 y 2018), que me han permitido contrastar opiniones con buenos conocedores de la materia, conversando sobre las primeras ideas en ese marco incomparable.

Un particular agradecimiento a Josep María Castellà por su lectura atenta y las sugerencias al texto y a Mónica Chocarro por su ayuda en la corrección de los aspectos formales; y siempre, a mis colegas del área de Derecho constitucional de la Universidad de Navarra Fernando Simón Yarza y Ángel J. Gómez Montoro.

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades RTI2018-096103-B-I00 «Enseñar la Constitución. Educar en democracia», aprobado en la Convocatoria I+D+I «Retos de investigación» correspondiente a 2018.

CAPÍTULO I

EL DESAFÍO HISTÓRICO

No se explica la historia de España, su unidad e identidad nacional sin referencia a la monarquía. Junto a la británica es la más antigua que hoy se conserva en Europa. Han pasado más de mil seiscientos años desde su aparición en la península ibérica (Ataulfo, 415) o algunos menos si contamos desde el rey hispanogodo Atanagildo (siglo VI). Entre nosotros, la monarquía ha sido casi siempre hereditaria aunque hubo periodos de sistema electivo (ESCUADERO, 2008). No han faltado los cambios dinásticos —Austrias por Borbones (1700)— o breves paréntesis en las dinastías —Bonaparte (1808) o Casa de Saboya por elección parlamentaria (1870)—; ni tampoco las interrupciones de la forma monárquica (Primera República —de 1873 a 1874— y la Segunda —de 1931 a 1936 o 1939— y la más prolongada: el Régimen de Franco de 1939 a 1975, donde España fue un Reino sin rey).

En estos siglos de historia las páginas escritas son de toda factura y fluctúan entre lo épico y lo dramático y se ha conocido una variedad evolutiva de formas de la monarquía: absoluta, polisinodal, limitada, constitucional y, finalmente, hoy parlamentaria.