

TEMA 2.

LA JEFATURA DEL ESTADO

LA CORONA: FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY

SUCESIÓN Y REGENCIA

Índice

1. LA JEFATURA DEL ESTADO: LA CORONA
2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY
3. SUCESIÓN Y REGENCIA
 - 3.1 SUCESIÓN
 - 3.2 REGENCIA
 - 3.3 LA TUTELA
 - 3.4 EL REFRENDO

1 LA JEFATURA DEL ESTADO: LA CORONA

La CE dedica el Título II, artículos 56 al 65 a la institución de la Corona, que como hemos visto en el tema anterior es considerado como parte esencial del texto constitucional a los efectos de su reforma.

El artículo 1.3 CE dispone que la forma política del Estado español es la “Monarquía parlamentaria”. Antes de entrar a estudiar los artículos de la Carta Magna que atribuyen al Rey las funciones de Jefe del Estado, es preciso comprender que la monarquía parlamentaria es el último estadio de la evolución histórica, dentro de los estados democráticos, de las funciones del monarca.

El Rey, como consecuencia precisamente de esos principios democráticos, deja de tener poder de decisión, que ha sido trasladado al Parlamento (poder legislativo) y al Gobierno (poder ejecutivo) que nace en el seno parlamentario.

En este sentido es necesario incidir en la diferenciación entre la monarquía constitucional y la monarquía parlamentaria. En la monarquía constitucional el Rey sigue ostentando una serie de poderes que le atribuye el ordenamiento jurídico y por tanto participa en uso de sus funciones en la formación de la voluntad estatal.

En cambio en la monarquía parlamentaria el Rey ya no conserva ningún poder de decisión fuera, como ocurre en el caso de España, de la potestad de organización y dirección de la Casa Real, sino que tiene funciones de representación, como Jefe del Estado, y simbólicas.

El artículo 56 de la Constitución española establece:

“1. 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.

2. Su título es el de rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. 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”.

Al no tener capacidad de decisión, los actos del Rey deben estar siempre refrendados por las autoridades que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico las potestades de decisión, asumiendo tales autoridades la responsabilidad de dichos actos.

También es necesario entender que la regulación del artículo 57.1 CE (“La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica.”) no supone la legitimación de la primacía de la herencia dinástica histórica en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón como titulares de unos derechos al margen de la voluntad popular, sino que es esa voluntad popular, al establecer en la CE la forma política del Estado e identificar la línea sucesoria, quien legitima a la monarquía como al resto de instituciones del Estado.

2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY

En los artículos 62 al 65 CE encontramos las principales funciones constitucionales del Rey entendiendo, como hemos indicado en el apartado anterior, que no se trata de poderes propiamente dichos, sino de obligaciones, salvo en el caso concreto de los nombramientos de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey, en los que actúa de manera discrecional.

Podemos relacionar las siguientes funciones:

1) Sancionar y promulgar las leyes.

El artículo 91 CE establece que las leyes aprobadas por las Cortes Generales serán sancionadas en el plazo de 15 días por el Rey, quien las promulgará y ordenará su inmediata publicación. Se trata por tanto de una actuación obligatoria sobre la que el monarca no tiene posibilidad de veto o negativa.

2) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.

La convocatoria de las Cortes viene regulada en el artículo 68 CE, que establece que el Congreso electo deberá ser convocado dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones. El resto de convocatorias las realizarán los presidentes de las Cámaras y se regirán por sus respectivos reglamentos.

En cuanto a la disolución, encontramos tres casos regulados en la CE:

- a) El establecido en el artículo 99 de la Constitución española que dispone que si, transcurrido el plazo de 2 meses, a partir de la primera votación de investidura del presidente del Gobierno, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso.
- b) El contemplado en el artículo 115 de la Constitución Española que indica que el presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey,
- c) El del artículo 168 de la Constitución Española, que preceptúa la necesaria disolución de las Cámaras con el fin de proceder a la reforma agravada del texto constitucional. La disolución será decretada por el Rey.

3) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.

La Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, establece que le corresponde al Rey convocar a referéndum mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendo del Presidente del Gobierno.

También el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 CE será también convocado por el Rey.

4) 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.

El procedimiento a seguir para la propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno aparece regulado en el artículo 99 de la Constitución española, que establece los siguientes trámites, en los

que la intervención del Rey precisa del refrendo del presidente del Congreso:

a) Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

b) Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey lo nombrará presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación 48 horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese la mayoría simple.

Respecto al cese, en principio no se produce la intervención del Rey, ya que el artículo 101 dispone que el Gobierno (y por tanto su Presidente) cesa tras la celebración de elecciones generales. Tampoco en el supuesto de cese motivado por voto de censura se produce su intervención, pues el artículo 114 de la Constitución española consagra la obligación de que el Gobierno presente su dimisión al rey en los supuestos de pérdida de confianza parlamentaria.

5) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.

El artículo 100 CE indica que los demás miembros del Gobierno (vicepresidentes, en su caso, y ministros) serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.

6) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.

El artículo 62 f) CE establece la obligación del Rey de expedir dichos Reales Decretos. Es una función que opera en los reglamentos con la misma finalidad y efectos que la función de sancionar las leyes.

Respecto a los nombramientos, no parece que el Rey tenga margen de discrecionalidad pues serán acordados por las autoridades competentes, que refrendarán el acto del Rey. En cuanto a las distinciones parece que es un campo que puede tener un margen mayor de discrecionalidad pero siempre estará supeditada a la decisión del Gobierno.

7) 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.

8) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Aunque el Rey carece de poder de decisión sobre las Fuerzas Armadas, pues la Constitución atribuye al Gobierno la administración militar y la defensa del Estado (artículo 97 CE), es opinión doctrinal que el Rey puede intervenir en supuestos excepcionales cuando una situación de crisis no pueda controlarse a través de los estados de alarma, excepción y sitio recogidos, como garante del orden constitucional (podemos recordar en el pasado el papel del Rey en el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981).

9) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.

El derecho de gracia se ejerce con arreglo a la ley y previa deliberación del Consejo de Ministros a propuesta del titular de Justicia, y por tanto no es una potestad discrecional del Rey. Tampoco podrá utilizarse la prerrogativa real de gracia al Presidente y restos de miembros del Gobierno conforme a lo que establece el artículo 102 CE.

10) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

11) Acreditar a los embajadores y otros representantes

diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.

Se trata de funciones puramente honoríficas y protocolarias, ya que el contenido concreto de las mismas corresponde al Gobierno.

12) Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Hay que señalar que el prestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, teniendo el Rey únicamente la función de manifestar dicho consentimiento, de conformidad con los artículos 93, 94 y 97 de la Constitución.

Así, los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución deberán ser autorizados mediante ley orgánica por las Cortes Generales.

Los tratados de carácter político o militar que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título primero, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda pública o supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución, precisarán la previa autorización de las Cortes Generales.

En los restantes tratados, el Gobierno informará inmediatamente al Congreso y al Senado, pero la prestación del consentimiento corresponde al propio Gobierno y la manifestación al Rey.

13) Previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.

Aunque en una monarquía parlamentaria no parece que el Rey pueda ir en contra de la autorización de las Cortes, la redacción de este apartado puede inducir a pensar que las Cortes Generales autorizan pero es el Rey quien decide.

14) El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

Estamos en presencia de la única competencia del Rey en el ámbito del derecho público que no precisa de refrendo alguno. Viene a facilitar que sea el Rey quien elija a las personas de su confianza para el ejercicio de las funciones de apoyo y asesoramiento, pudiendo nombrarlas y cesarlas libremente.

15) Funciones en relación con el Poder Judicial.

La justicia se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados (art. 117 CE).

Corresponde al rey nombrar: al Fiscal General del Estado, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (art. 124), al presidente y vocales del Consejo General del Poder Judicial, y al presidente y magistrados del Tribunal Constitucional (artículos 159.1 y 160 CE).

16) Funciones en relación con las Comunidades Autónomas.

Corresponde al Rey nombrar a los presidentes de las comunidades autónomas, de conformidad con sus estatutos de autonomía.

Las leyes autonómicas son promulgadas por el presidente autonómico, en nombre del Rey.

3. SUCESIÓN Y REGENCIA

3.1 SUCESIÓN

La Corona de España, conforme al artículo 57.1 CE “es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica.”

Por lo tanto el derecho histórico y dinástico pasa también a tener un reconocimiento democrático que toma como punto de partida a D. Juan Carlos I y a sus sucesores, siguiendo 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.

El trono se defiende al primogénito y a sus descendientes de padres a hijos, nietos y así sucesivamente, con preferencia a los hermanos y los sobrinos por razón de la línea; que las mujeres tienen acceso al trono siempre que no tengan hermanos varones y que la preferencia de línea con derechos de representación significa que los nietos del rey e hijos del primogénito anteceden en caso de fallecimiento de su padre a tíos, hermanos del difunto primogénito cuya representación como hijos suyos ostentan.

Al tratarse de una sucesión hereditaria y ordenada, el heredero al trono de España recibe desde su nacimiento o desde el momento en que se produzca su llamamiento el título de Príncipe o Princesa de Asturias y cualesquiera otros que estén vinculados al sucesor.

En relación con la responsabilidad de la Princesa o Príncipe de Asturias y otros miembros de la Casa Real, procede indicar que se ha modificado recientemente la LOPJ 6/1985, atribuyendo la competencia para la tramitación y enjuiciamiento de las acciones civiles y penales, respectivamente, dirigidas contra la Reina consorte o el consorte de la Reina, la Princesa o Príncipe de Asturias y su consorte, así como contra el Rey o Reina que hubiere abdicado y su consorte a las Salas de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Supremo.

La CE resuelve también algunos problemas que puedan derivarse en la sucesión:

- Cuando hayan quedado extinguidas todas las líneas sucesorias llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

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

- Tanto la abdicación como la renuncia y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona, se resolverán por Ley Orgánica.

Se hace necesario señalar que la Ley orgánica 3/2014, de 18 de junio, hizo efectiva la abdicación de su majestad el Rey don Juan Carlos I de Borbón, proclamándose Rey a Felipe VI el 19 de junio de 2014, día en que se publicó y entró en vigor la mencionada Ley

Orgánica. La proclamación tuvo lugar ante las Cortes Generales, prestando el monarca juramento como señala el artículo 61 de la Constitución española.

El artículo 61 de la Constitución regula la cuestión relativa al juramento que deben prestar tanto el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, como el príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad y el regente o regentes al hacerse cargo de sus funciones:

“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, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey”.

3.2 REGENCIA

La Regencia puede definirse como el ejercicio por un representante de las funciones del Rey mientras éste no pueda llevarlas a cabo por distintas razones.

Es un ejercicio temporal mientras duren las circunstancias que legalmente la justifiquen, y en ningún caso supone la titularidad del cargo de Rey o Reina. De hecho, en su juramento ante las Cortes Generales quien vaya a ejercer la regencia deberá declarar su “lealtad al Rey”.

Los supuestos en los que procede la Regencia en nuestra Constitución son dos (artículo 59):

a) Por minoría de edad del Rey, siguiendo el siguiente orden:

-El padre o la madre del Rey.

-El pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona según el orden establecido en la CE.

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

b) Por inhabilitación del Rey reconocida por las Cortes Generales: la Regencia será ejercida en primer lugar por el Príncipe

Herederos de la Corona si fuera mayor de edad y en caso de no serlo, conforme al proceso descrito en el punto a).

Para ejercer la Regencia se precisa ser español y mayor de edad y deberá hacerse por mandato constitucional y en nombre del Rey.

También es necesario indicar que la Regencia es la única excepción a la prohibición de ejercer funciones constitucionales que tienen tanto la Consorte del Rey como el Consorte de la Reina, como madre o padre del Rey menor de edad, respectivamente.

3.3 LA TUTELA

Si la Regencia es la representación pública del Rey que tiene como contenido el ejercicio de sus funciones constitucionales, la Tutela es la representación privada, y consiste en velar por su educación y por su patrimonio.

Conforme al artículo 60 CE será tutor del Rey menor de edad, por este orden:

- La persona que hubiere nombrado el Rey difunto en su testamento, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento.
- El padre o la madre mientras permanezcan viudos.
- En su defecto lo nombrarán las Cortes Generales.

La CE establece dos limitaciones adicionales para el ejercicio de la tutela, pues por un lado no podrán acumularse el cargo de Regente y tutor salvo en el padre, la madre o ascendientes directos del Rey, y por otro, no será compatible el ejercicio de la tutela con el de todo cargo o representación política.

3.4 EL REFRENDO

Si el artículo 56.3 CE establece la inviolabilidad de la persona de Rey y su exención de responsabilidad, cabría preguntarse a quien se atribuye la responsabilidad cuando esta pueda derivarse del ejercicio de sus funciones constitucionales.

Este problema queda resuelto por la propia Constitución en su artículo 64:

“1. 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.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.”

La obligatoriedad del refrendo será condición para la validez del acto refrendado y servirá para atribuir la responsabilidad que pueda derivarse de dicho acto a la persona que lo ha refrendado.

Las excepciones a la obligatoriedad del refrendo de los actos del Rey vienen referidas a la autonomía que la CE le atribuye para el nombramiento del personal civil y militar de su Casa y para la distribución de la cantidad global que los presupuestos generales del Estado le asignen en cada ejercicio para el mantenimiento de su familia y casa, los cuales puede decidir libremente, y también, a juicio de la doctrina mayoritaria, el acto por el que el Rey designa tutor testamentario, al entender que es un acto personalísimo que no necesita refrendo.

RESÚMEN REFRENDO

- Los actos públicos del Rey, a excepción de lo señalado en el art. 65.2 CE deben ser siempre refrendados.
- La ausencia de refrendo implica la invalidez del acto.
- El refrendo debe hacerse por alguna de las autoridades previstas en el art. 64 CE, siendo dichas autoridades quienes asumen la responsabilidad del acto del Rey.
- La cantidad incluida en los presupuestos generales del estado tiene carácter global y no está sujeta a justificación, y en consecuencia, el Rey la administra y la distribuye libremente.
- El nombramiento de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey constituye un acto libre, y por tanto, no sujeto a refrendo.
- La doctrina mayoritaria entiende que el acto por el cual el Rey designa tutor testamentario es un acto personalísimo y, como tal, llegado el caso, no estaría sujeto a refrendo