

# **VEINTICINCO AÑOS DE MONARQUÍA PARLAMENTARIA**

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional  
UNED

## SUMARIO

1. EL PROCESO DE INSTAURACIÓN DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. 2. PARLAMENTARIZACIÓN DE LA MONARQUÍA. 3. LA *AUCTORITAS* REGIA Y SUS FUNCIONES. 4. LA SUCESIÓN EN LA CORONA. EL PRÍNCIPE HEREDERO. 5. EL OFICIO DE REY. 6. MONARQUÍA Y OPINIÓN PÚBLICA. 7. BALANCE.

# VEINTICINCO AÑOS DE MONARQUÍA PARLAMENTARIA

POR

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional  
UNED

## 1. EL PROCESO DE INSTAURACIÓN DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

Nadie en su sano juicio duda de que la Monarquía española actual sea democrática, frente a la de anteriores centurias y a la diseñada por las Leyes Fundamentales franquistas. Sin embargo, este emparejamiento de monarquía y democracia necesita de alguna precisión.

Pues, en efecto, si reparamos en los clásicos del pensamiento político, desde Horódoto y Platón a Rousseau, pasando por Aristóteles, Polibio y Cicerón, San Agustín y Santo Tomás, Bodino y Hobbes, y con las únicas excepciones, muy relativas por lo demás, de Maquiavelo y Montesquieu, todos clasificaron las formas políticas en monarquía, aristocracia y democracia. Salvo que los consideremos a todos unos orates, resulta evidente que la monarquía no era democracia ni la democracia monarquía. ¿Cómo, pues, se habla de monarquía democrática?

En la pureza de los modelos, el *principio monárquico* significaba la soberanía del Rey, la concentración en él de todo el poder estatal, incluso su identificación con el Estado. El Rey estaba por encima del Derecho; era *solutus ex legibus*, era absoluto. En cambio, el *principio democrático* significa soberanía popular, participación, electivi-

dad y temporalidad de los cargos, responsabilidad de los poderes públicos y sometimiento de éstos al Ordenamiento jurídico; es decir: Estado de Derecho.

El proceso de convergencia entre principios tan opuestos se ha producido a lo largo de más de dos siglos y ha tenido lugar por una progresiva cesión del principio monárquico ante el democrático sin apenas contrapartida, salvo la subsistencia de la monarquía. La monarquía parlamentaria es la última expresión de esa convergencia; en ella es monárquica la Jefatura del Estado, pero, de ahí para abajo, todo responde al principio democrático.

El artículo 1.º-3 de la Constitución dice: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». He aquí unidos los dos referidos principios. Este precepto no tiene paralelo alguno con el régimen anterior, cuya monarquía estaba diseñada en la Ley de Sucesión de 1947 y, como Jefatura del Estado, en la Ley Orgánica del Estado de 1967.

El precepto transcrito significa un corte indisimulable con la referida monarquía franquista. Lo destacable del caso es que este proceso ha sido acelerado y complejo, pues, a diferencia de la evolución bisecular (o trisecular, si tomamos como punto de referencia Inglaterra) de otras monarquías europeas, en nuestro caso dicho proceso se ha consumado en tres años, a partir de la sucesión de Don Juan Carlos I como Rey.

En términos muy generales, esta breve etapa de vigencia de la Ley para la Reforma Política representa el estadio intermedio de la monarquía hacia su forma parlamentaria que la doctrina, muy imprecisamente, denomina monarquía constitucional, y que más bien es monarquía semiabsoluta o limitada, según los casos. Cabe verlo así porque atribuía al Rey un verdadero poder constituyente y no lo sujetaba a los resultados electorales a la hora de formar Gobierno.

La siguiente etapa tuvo como hito fundamental, tan sólo unos meses más tarde, las elecciones Generales de junio de 1977. Pero todavía no estábamos ante una monarquía parlamentaria: el Rey nombró libremente al Presidente de las Cortes, ratificó, sin sesión parlamentaria alguna, al Presidente del Gobierno y nombró una quinta parte de senadores, tal y como le habilitaba la Ley para la Reforma Política. Las palabras del Rey ante las Cortes tras las mencionadas elecciones mostraban, sin embargo, esta evolución. Pues, aunque deslizó alguna afirmación similar a la fraseología franquista («Al tener la soberanía nacional su superior personificación en la Corona...»), acertaba

a decir en otro momento: «Como monarca constitucional que hablo... no me incumbe proponerles un programa de tareas concretas que únicamente a ustedes y al Gobierno corresponde decidir... Pero sí quiero señalar la función integradora de la Corona y su poder arbitral, que cobran un especial relieve en sus relaciones con las Cortes». De estas palabras a la monarquía parlamentaria sólo hay un paso. Pero lo hay todavía.

No obstante, las Cortes resultantes se erigieron en constituyentes y debatieron y votaron sobre la propia Monarquía (no como en la Restauración canovista, en cuyas Cortes semiconstituyentes no se debatió sobre la monarquía por ser considerada indisociable de España). Seguíamos, pues, el proceso comentado, proceso que se consumó una vez aprobada y promulgada la vigente Constitución en diciembre de 1978.

Comparadas, con otras constituciones monárquicas, la española, la sueca y la japonesa son las más explícitas en la regulación de la Monarquía la española, la sueca y la japonesa son las más explícitas en la regulación de la Monarquía. Las demás (casi todas del siglo XIX, con más o menos reformas) pasan sobre ella sin apenas detenerse; tal ha sido el recato con el que los constituyentes se han acercado a la Monarquía durante dos siglos. En cambio, la tres citadas la han regulado buscando conciliar la deferencia hacia el Rey (en la española la hay, incluso abundantemente) con los requerimientos de la seguridad jurídica de un Estado social y democrático de Derecho.

Frente a la tesis mayoritaria, puede argüirse que en la transición de 1975 a 1978 se partía, sí, de unos hechos y de un deseo indisimulado y general de consagrarlos como Derecho, pero no adquirieron tal categoría de Derecho, de legitimidad, hasta después de ser la Monarquía debatida, regulada, votada en las Cortes constituyentes y refrendada popularmente. De manera que, si la Monarquía española no es nueva como Monarquía, sí lo es como Monarquía constitucional, democrática y parlamentaria.

El punto de partida es y no puede ser otro que la legitimidad exclusivamente democrática en la cultura jurídico-política occidental. Las legitimidades dinásticas e históricas, antaño exclusivas y excluyentes, hoy no son más que meros refuerzos psicológicos, emocionales y sentimentales, que tienen un valor político nada desdeñable, pero que no pueden prevalecer jurídicamente frente a los dictados de la voluntad general, de la soberanía popular, expresada en España por

la Constitución. De manera que no puede haber zonas ni instituciones paraconstitucionales. La Monarquía española no lo es. Ni siquiera es preconstitucional. Lo es, claro, en el mundo de los hechos, en el histórico-político; pero no lo es jurídicamente: la Monarquía existente en España tras la promulgación de la Constitución es completamente diferente de la anterior, enteramente nueva en su esencia, en sus funciones y en su legitimidad.

Es en la monarquía parlamentaria, como hemos dicho, donde se produce la síntesis entre la prerrogativa regia y la soberanía nacional. Las necesarias irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey y el consiguiente requisito del refrendo ministerial para la validez de sus actos han laborado en beneficio del principio democrático. Por eso, en la monarquía parlamentaria el Rey no tiene ninguno de los clásicos poderes estatales, ni se erige en uno diferenciado, convirtiéndose en una magistratura simbólica e integradora.

Ahora bien, aunque en la monarquía parlamentaria el Rey no ejerce poderes efectivos, ni tampoco lo hace ningún órgano por delegación suya, sino los órganos directa o indirectamente representativos de la soberanía nacional y responsables ante ella en última instancia, se han conservado algunos rasgos del carácter excepcional de la monarquía, que se cifran no sólo en la condición vitalicia y hereditaria del cargo regio, sino también en la excepción que el régimen sucesorio de la monarquía significa en relación con el común, la excepción del principio general de responsabilidad de los poderes públicos y el estatuto jurídico de los demás miembros de la Familia Real, que exceptúa el Derecho común de familia.

## 2. PARLAMENTARIZACIÓN DE LA MONARQUÍA

Como cuestión puramente académica, pero no carente de interés, podemos preguntarnos: ¿qué es entonces la Monarquía española: una forma de gobierno o una forma de Estado? La primera fórmula es la preferida por los clásicos iuspublicistas alemanes, italianos, franceses y españoles de fines del siglo XIX y principios del XX. La segunda se abrió paso entre nosotros durante el franquismo (Ollero, Fraga) como más dada a proteger la futura Corona en medio del desgaste político diario, el cual debía ser soportado por el Gobierno.

A mi modo de ver, la evolución de la monarquía la ha llevado a no ser ni una cosa ni otra. Lo primero porque no forma Gobierno ni forma parte de él. Lo segundo porque todas las formas políticas (fede-

ralismo, democracia...) son formas de Estado, y afirmar que lo es la Monarquía es casi como no decir nada. Durante los debates constituyentes se volvió sobre la materia, con la intención general de situar a la monarquía al abrigo de las contingencias políticas y se circunscribiera a su cualidad esencial de representar la unidad y permanencia del Estado.

Bien miradas las cosas, la Monarquía española es la forma de su Jefatura del Estado. Así lo defiende L. López Guerra en sede académica y lo defendió en sede constituyente el diputado J. L. Pérez Llorca.

Por lo demás, el adjetivo «parlamentaria», como ya hemos visto, está cargado de significado. Y acaso hubiera sido técnicamente más preciso hablar de monarquía constitucional parlamentaria (pero ya sabemos la desviada utilización que la doctrina hace del primer adjetivo). El resto del articulado de nuestro texto fundamental responde a la fórmula adoptada por el artículo 1.º-3. Fue el consenso entre el Partido de Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español el que arrojó ese resultado final. El PSOE mantuvo un voto particular testimonial, pero no lo hizo valer en la negociación. Y el Partido Comunista no quiso siquiera entrar en la cuestión.

Así las cosas, la redacción del título II fue variando a lo largo del proceso constituyente desde el reconocimiento al Rey de considerables poderes hasta su configuración final como magistratura simbólica, moderadora y arbitral. Entendida de tal manera, se hacía compatible con la democracia y aceptable para los partidos republicanos de la Cámara, especialmente del PSOE, cuyas intervenciones en el Congreso (L. Gómez Llorente. A. Martín Toval) así lo precisaron: «...en suma, ser republicano hoy puede significar salvar a la Monarquía de sus adherencias no democráticas, pero recordando que una Monarquía, por así decir, *republicana*, puede tener hoy legitimidad para los demócratas» (Martín Toval; cursiva mía).

De manera que la Jefatura monárquica del Estado ha sido rodeada de un sistema parlamentario de gobierno, y sus atribuciones no han sido reducidas a la nada, sino a lo propio de una magistratura de influencia. Se procedió, pues, a una parlamentarización de la Monarquía española, que tiene, entre otras, las siguientes manifestaciones constitucionales:

- a) Imposibilidad de suspensión regia de las Cortes.
- b) Intervención de las Cortes en el proceso político, en su relación con el Gobierno, con independencia de la Corona.

- c) Inexistencia de poderes implícitos o de reserva del Monarca, que más que poderes, tiene funciones o competencias.
- d) Intervención de las Cortes en la misma institución monárquica, desde tomarle juramento al Rey, al Heredero y al Regente o Regentes (art. 61), hasta el reconocimiento de la inhabilitación médica del Rey para seguir ejerciendo su función (art. 59), pasando por la prohibición de matrimonios de los «llamados a la sucesión» (art. 57.4), adoptar la decisión que más convenga a los intereses de España si se extinguen las líneas llamadas a la sucesión (art. 57.3) y un amplio etcétera.

En conclusión, a diferencia de la naturaleza omnicomprensiva y omnifuncional de la Corona en el constitucionalismo británico, en la Constitución española es un órgano estatal diferenciado con funciones distintas de las del Gobierno, del Parlamento y de los Tribunales; consiste en la Jefatura del Estado, siendo su titular el Rey, con las competencias y las funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 56.1 *in fine*).

Lo difícil es definir esta Corona como cuarto poder (o como quinto, si consideramos al Tribunal Constitucional, como debe hacerse, un órgano de poder diferenciado). Es un problema académico que no conduce a nada práctico: la Corona tiene unas funciones, que le confieren influencia política y *auctoritas*, pero no un poder constitucional autónomo dada su dependencia del refrendo para la validez de cuyos actos. Consiguientemente, es dable distinguir, en nuestra Constitución, entre la Corona como órgano estatal y el Rey como su titular.

Es evidente que del Rey-señor que unifica el Derecho, manda el Ejército, somete a la nobleza, seculariza su poder temporal y autonomiza su política, es decir, del Rey (o Príncipe) bodiniano y maquiaveliano, no queda apenas nada en la Monarquía parlamentaria actual, pero sí queda su posición *supra partes*, no ya en referencia a los diversos grupos políticos o partidos, sino en relación a los distintos territorios que antaño se integraron bajo la Corona.

En este sentido, la Constitución española es muy precisa cuando califica al Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Unidad no es mera unión o agregación. En el Derecho comparado se ilustra esta función con la aceptación de la Reina británica como Jefe del Estado de los países de la Commonwealth, así como con la unidad y permanencia de diversas comunidades en el Reino de Bélgica. Así también, el Rey de España cumple una función —no escrita pero real—



de integración de las Comunidades Autónomas en la unidad del Estado. Y algunos grupos nacionalistas, rememorando el antiguo pacto del Rey con el Reino, es decir con sus diversos territorios otrora autónomos, en una unidad superior, aceptan ahora una suerte de unión de «su» nación con España bajo la Corona en pie de (relativa) igualdad. Lo erróneo de este planteamiento, a mi entender, no le resta nada de simbolismo a la comentada función regia; antes bien, lo acrece.

Menos clara es la distinción entre el Rey como titular de la Corona y como persona privada. De ahí la especial regulación de su sucesión, de su tutela, de la Regencia y de su Casa. A mi juicio, expresado en diversos lugares, el Rey es Rey veinticuatro horas al día durante trescientos sesenta y cinco días al año.

### 3. LA AUCTORITAS REGIA Y SUS FUNCIONES

Es usual en tratados y manuales (en mi propia obra también) diferenciar las funciones que le corresponden al Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado (representación internacional, jefatura de las Fuerzas Armadas, concesión de indultos, de empleos, honores y distinciones, etc), como moderador y como árbitro del funcionamiento regular de las instituciones. Serían funciones moderadoras la sanción y promulgación de las leyes y la expedición de los decretos, entre otras. Y arbitrales, la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno después de unas elecciones generales o de la pérdida de una moción de confianza en el Congreso de los Diputados por parte del Gobierno.

Después de veinticinco años de funcionamiento de la institución monárquica, creo más puesto en razón y más en línea con la realidad constitucional vivida adoptar una *concepción pansimbolista*, esto es afirmar que la función simbólica del Rey no es una más de las tres nombradas, sino una función genérica que se hace presente en todo lo que el Rey hace, desde la representación internacional hasta el Alto Patronazgo de las Reales Academias, pasando por la sanción de las leyes y la firma de la paz.

Para todas ellas necesita refrendo del Presidente del Gobierno o del ministro correspondiente por razón de la materia (en una sola ocasión, del Presidente del Congreso de los Diputados). Sin tal refrendo, sus actos carecen de validez. Y es esta necesidad de refrendo la que traslada el contenido político de cada acto en el que participa el Rey, su carácter decisorio, al órgano refrendante, pues, dada la inviolabili-

dad e irresponsabilidad de su persona, es el órgano refrendante el que asume la responsabilidad de tal acto. El refrendo o contrafirma ministerial se convierte así en la regla áurea para interpretar el funcionamiento de la Monarquía parlamentaria española. Sin él se paralizaría la maquinaria estatal.

Especial consideración merece la relación del Rey y las Fuerzas Armadas, sobre la que tanto —quizá demasiado— se ha escrito<sup>1</sup>.

Históricamente, la última *ratio* del poder de los reyes ha sido la fuerza, la milicia. No es de extrañar que éste haya sido también el último ingrediente desgajado de la realeza en el Estado constitucional, de manera que todavía hoy se discute entre nosotros si el Rey ejerce o no de manera efectiva el mando de las Fuerzas Armadas, tal como literalmente dice el artículo 62.*h* de nuestra norma suprema.

La práctica constitucional y las convenciones del Reino Unido, de Noruega, de Bélgica y de Luxemburgo ha evolucionado, pese a la dicción literal de los textos fundamentales, a favor de una interpretación de esta función como representativa, honorífica o *eminente*. La Constitución danesa ya no atribuye expresamente al Rey tal función de comandancia militar, salvo «en casos de urgencia y ante la imposibilidad de reunir al Parlamento». Y las constituciones sueca, holandesa y japonesa confieren explícitamente tal función al Gobierno, con mayor o menor intervención del Parlamento, según los casos.

En España, un sector minoritario de la doctrina (Sánchez Agesta, Herrero de Miñón, García de Enterría), afirma el carácter efectivo de la función regia de comandancia militar, apoyándose el último, además, en la actuación del Rey para frustrar el golpe de Estado de 21 de febrero de 1981 (el comúnmente llamado 23-F). La mayoría de los autores (López Guerra, López Ramón, Blanco Valdés, Entrena Cuesta, Álvarez Conde, Porras Ramírez, Alzaga, Pérez Royo, De Esteban y González-Trevijano, Aparicio, etc.) se inclinan por ver en este mando supremo de las Fuerzas Armadas un carácter simbólico y honorífico, basados principalmente en la necesidad de refrendo de los actos regios. En esta misma línea me he inscrito yo desde primera hora<sup>2</sup>. Idea que se acen-

<sup>1</sup> Cfr. mi trabajo «El Rey y las Fuerzas Armadas», en VV.AA., *La Monarquía parlamentaria*. VII Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 215-238.

<sup>2</sup> Cfr. mi estudio «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en Lucas Verdú, P. (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1983, págs. 76-77 y 81-84.

túa después de haber afirmado mi actual concepción pansimbolista de las funciones del Rey. En fin, hay posiciones eclécticas o intermedias, como la que mantuvo I. de Otto y sostiene J. M. Lafuente.

La legislación de desarrollo (Reales Ordenanzas, Ley Orgánica de Defensa de 1980, Ley Orgánica de 1984, de reforma de la anterior) ha tomado el camino de la doctrina mayoritaria, centrando en el Gobierno (y sobre todo en su Presidente) la comandancia efectiva de las Fuerzas Armadas, a tenor del artículo 97 de la Constitución. A mayor abundamiento, el acentuado y casi exclusivo protagonismo del Presidente del Gobierno (y el paralelo y casi nulo protagonismo del Rey) en las intervenciones militares españolas en la exYugoslavia, en Afganistán y, sobre todo, en Irak, nos marca la ruta de la interpretación que ha acabado imponiéndose en la cuestión que debatimos.

#### 4. LA SUCESIÓN EN LA CORONA. EL PRÍNCIPE HEREDERO<sup>3</sup>

La regulación constitucional de la sucesión deriva de la tradicional que arranca de las Partidas (Partida segunda, ley II del título XV), que declara el derecho del primogénito, con preferencia de línea, grado, sexo y edad. Éste es el orden sucesorio que recogió la Constitución de 1876, y, en términos similares, también la vigente, en su artículo 57.1:

«La Corona en España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos 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».

El Rey no abdica en tal o cual persona, sino en aquel a quien corresponde según el orden establecido, que es de aplicación automática. Por eso, en cada instante sólo una persona tiene verdaderamente derecho a la sucesión, el Príncipe heredero, cuyo título o dignidad más conocida es la de Príncipe de Asturias; los demás que

---

<sup>3</sup> Cfr. mi libro *El Príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; próxima aparición de una nueva edición en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (en prensa).

integran el orden sucesorio únicamente tienen expectativas de derecho, por si, en defecto de quien(es) lo precede(n), alcanza la dignidad referida.

De todos los principios mencionados, ninguno ofrece dificultad, salvo la preferencia del varón sobre la mujer. Por muy tradicional que sea en nuestro Derecho histórico, no es razonable mantenerla en un Estado social y democrático de Derecho que hace de la igualdad uno de sus valores superiores (art. 1.º-1), y prohíbe toda discriminación por razón de sexo (art. 14). No es que se trate, como desatinadamente han pretendido algunos, de una norma constitucional inconstitucional, sino de una excepción al principio general de igualdad, excepción de deseable supresión en un futuro próximo.

Ahora bien, como se trata de un precepto incurso en un título especialmente protegido por el procedimiento de reforma agravado, hay quienes lo consideran de casi imposible modificación. Así lo he creído yo durante algún tiempo. Pero este procedimiento agravado<sup>4</sup> es parcialmente sorteable si se hace coincidir la primera aprobación parlamentaria de la reforma con la última sesión de una legislatura; el agravamiento entonces se reduce a la mayoría de aprobación exigida, que pasa de 3/5 a 2/3, y la celebración obligatoria de un referendo nacional. Estos requisitos no son nada insalvables en un asunto como éste, en el que existe un consenso general de la opinión pública, de las fuerzas políticas e incluso de algunos miembros de la Familia Real (si no de todos).

De manera que el artículo 57.1 constitucional, respetando los derechos adquiridos, debería redactarse lo más pronto posible en los términos siguientes, o parecidos:

«La Corona en España... La sucesión en Trono *corresponde actualmente a Don Felipe de Borbón y Grecia*. En lo sucesivo seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto, y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos» (cursiva mía).

Operaciones parecidas a ésta se han hecho ya en varias monarquías europeas (Suecia, Noruega, Bélgica, Holanda) sin la menor desestabilización de sus sistemas políticos. Antes al contrario, han supuesto un grado mayor de modernización y de puesta al día de una

---

<sup>4</sup> Ver el artículo de este número relativo a la reforma constitucional

forma política a veces demasiado tradicional. Es más: en Suecia se apostó más fuerte y de modo totalmente pacífico, puesto que la reforma de la Ley de Sucesión (1980) desplazó de la sucesión al Príncipe Carlos Felipe, nacido en 1979, por su hermana, la Princesa Victoria, dos años mayor que él.

El único motivo constitucional expreso de exclusión en la sucesión a la Corona es el de contraer matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes. Lo interesante de este precepto (art. 57.4) es que no reza para el Rey, sino sólo para los posibles sucesores, desviándose en esto la Constitución vigente de lo establecido en nuestras constituciones históricas. La prohibición, a mi juicio, debe ser conjunta del Rey y de las Cortes, y el acto del Rey debe ir refrendado por el Presidente del Gobierno. Pero de no mediar tal prohibición expresa, la Constitución se instala en el principio general de libertad matrimonial.

Las Infantas Elena y Cristina han contraído matrimonio, sin que haya habido lugar a tan traumática prohibición, a pesar de la opinión (a mi juicio, disparatada) de cierto sector legitimista, según la cual es preceptivo obtener el consentimiento expreso del Rey para tal evento, perdiendo los derechos sucesorios en caso contrario. (Esgrimen a favor de su tesis la Pragmática de Carlos III, de 1876, que no está vigente y que ya no tiene más interés que el de su estudio histórico.) No ha sucedido de tal manera con motivo de los mencionados matrimonios en ninguna de sus dos vertientes: ni hubo consentimiento regio previo y expreso, ni las Infantas han perdido sus derechos (o expectativas de derecho) sucesorios. Sin embargo, hay que decir que en ninguna de las dos ocasiones se recibió en las Cortes notificación alguna de la Casa del Rey acerca de dichos matrimonios, lo que significa un deficiente funcionamiento de la misma, ya que no (hay que suponerlo) un cierto desdén hacia la representación directa de la soberanía nacional).

(Por lo que al matrimonio regio se refiere, hemos de hacer constar, entre paréntesis, que exceptúa el régimen común matrimonial de los ciudadanos, que, según el artículo 32.1 de la Constitución, se celebra con plena igualdad jurídica entre los cónyuges. En cambio, el Rey tiene, respecto de su Familia, unas atribuciones de las que no goza su consorte; por ejemplo, la referida prohibición de matrimonio de una persona perteneciente al orden sucesorio. Ello es así porque algunas cuestiones familiares [de la Dinastía] afectan al orden constitucional y bien tiene dicho el artículo 58 que «la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia».)

En fin, después de veinticinco años, parece oportuno ya que se dicte la ley orgánica de que habla el artículo 57.5, para resolver, en general, las dudas de hecho y, sobre todo, de Derecho, correspondientes al orden de sucesión, sin perjuicio de las que se tengan que dictar en su momento para resolver casos puntuales. Pero parece ser el sentir general de las fuerzas políticas y de la Casa Real que las cosas de Palacio no sólo van despacio, sino que es conveniente no tocarlas.

El Príncipe heredero constituye —dice Sabino Fernández Campo— «un eslabón decisivo entre la tradición y la actualidad monárquica. En él se reúne la historia de un pasado con una realidad presente y una esperanza de futuro. Viene a constituir el nexo de unión, la sucesión automática, la previsión de continuidad... Es como la representación institucional que asegura la permanencia y permite tener preparado el relevo por una persona preparada, cuyo destino se conoce de antemano, dentro de una previsión de normalidad»<sup>5</sup>.

La Constitución española regula con parquedad el estatuto jurídico del Heredero. De él dice que, al cumplir la mayoría de edad, ha de hacer el mismo juramento de la Constitución que el Rey y el de fidelidad a éste (art. 61.2); que, como todos los llamados a la sucesión, puede ver prohibido expresamente su matrimonio por el Rey y las Cortes Generales (art. 57.4) y que es el Regente nato, si es mayor de edad, cuando el Rey se inhabilitare médicamente para el ejercicio de sus funciones (art. 59.2).

Este problema de la indefinición constitucional y legal de las funciones del Heredero merece reflexión, pues la actividad pública del actual Heredero español es cada vez más intensa: preside cuatro fundaciones, asiste oficialmente a la toma de posesión de los presidentes iberoamericanos, viaja oficialmente a multitud de países y a las Comunidades Autónomas españolas, etcétera. ¿Qué significa el carácter *oficial* de dichos actos? ¿Equivalen a carácter *estatal*? ¿Con qué título o habilitación interviene en ellos? ¿Es portavoz del Gobierno, uno de cuyos miembros lo acompaña? ¿O representa al Rey y dichos actos se inscriben en la función simbólica de éste, compartiéndola hasta donde el Rey se la deja compartir? (Porque ha de quedar muy clara una cosa: la Monarquía no es una Diarquía ni el Heredero es un Virrey.)

---

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ CAMPO, S., «Prólogo» a TORRES DEL MORAL, A., *El Príncipe de Asturias*, op. cit., pág. 15.

Acaso su más importante función sea la de aprendizaje, la de aprender cómo se ejerce la *auctoritas* regia. Es muy ilustrativo a este respecto cómo cuenta el propio Don Juan Carlos la estrecha unión entre ambos en la noche del 23 al 24 de febrero de 1981, en pleno desarrollo del finalmente frustrado golpe de Estado, y cómo sometió al Príncipe a un severo aprendizaje del oficio de Rey<sup>6</sup>.

Pero ¿y si en esa su creciente actividad se equivoca? ¿Quién responde de ello? En el caso del Rey, la Constitución da la solución consagrandolo su inviolabilidad e irresponsabilidad y la necesidad de refrendo para la validez de sus actos. Pero nada dice del Príncipe, de manera que podríamos vernos en la indeseable situación de un Heredero con problemas con la Justicia, por ejemplo.

Yo, por eso, he defendido la extensión de esas prerrogativas regias al Príncipe de Asturias, en atención a su proximidad al Trono, al cual debe llegar absolutamente limpio de todo tipo de responsabilidad. Para ello, ha de adoptarse un estatuto jurídico del Heredero, breve, no reglamentista, en el que se le considere como portavoz del Rey y, por tanto, sus actos tendrán la consideración de actos del Rey y deben ir refrendados para ser válidos. Puede parecer que con ello se resiente la igualdad y la democracia, pero excepciones al principio de igualdad hay más de una (el estatuto del Rey, las prerrogativas de los parlamentarios...) sin que la democracia se resienta si están adoptadas por su funcionalidad institucional y no por privilegio personal.

Seguramente basta una ley con dos sencillos artículos. Algo parecido a lo siguiente:

1. El Príncipe heredero no ejerce funciones constitucionales, salvo lo previsto para la Regencia. En su actividad pública actúa como portavoz del Rey.
2. Sus actos como portavoz del Rey deben estar refrendados por un ministro.

## 5. EL OFICIO DE REY

De un ya no tan reciente libro de conversaciones con el Rey merece destacarse la insistencia con que éste habla de su función regia

---

<sup>6</sup> Cfr. VILALLONGA, J. L., *El Rey. Conversaciones con Don Juan Carlos I de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 1993, págs. 184-185.

como de un oficio, una profesión. Esta vertiente no empalidece su dimensión institucional; antes al contrario, la profesionalidad consiste principalmente en no perder de vista nunca lo que se es, lo que se representa.

El primer ingrediente del oficio de Rey es seguramente el sentido de la realeza, algo que Don Juan Carlos dice deberle a su padre, el Conde de Barcelona, y que él trata de inculcar en el Príncipe. Y ésta es también una faceta que el Rey destaca en Doña Sofía: La Reina, dice, es una gran profesional; se toma su oficio muy en serio, se informa minuciosamente, no le gustan las improvisaciones y, sobre todo, «nunca olvida que es Reina».

En el mismo oficio de Rey se inscribe atender a la institución más que a la propia persona. A este respecto, es muy ilustrativa la consulta poselectoral evacuada por el Rey con Jon Idígoras como representante de Herri Batasuna en 1993. Era la primera vez que este grupo acudía a tales consultas y la reunión, según su representante, fue «breve, respetuosa y distante», acabando a los ocho minutos «porque no daba para más». Pero lo importante es que el contacto tuvo lugar, toda vez que en aquella fecha Herri Batasuna era un partido legal.

El Rey advirtió a Idígoras que lo recibía «por mandato constitucional», palabras en las que puede verse una réplica a cuando los parlamentarios de dicho grupo juraron o prometieron la Constitución «por imperativo legal». A Don Juan Carlos no le era grato este quehacer, pero cumplió con la Constitución. (Lo que también puede decirse del representante abertzale: que cumplía la Constitución en aquel acto.) En fin, Idígoras quiso darle una carta al Rey con no sé qué opiniones y el Rey no la aceptó, indicándole que la remitiera al órgano correspondiente porque el contenido de la entrevista era otro. Toda una lección de Derecho constitucional en ocho minutos.

Por otra parte, también integra ese oficio el enseñárselo a su Heredero, como hemos comentado más arriba.

## 6. MONARQUÍA Y OPINIÓN PÚBLICA

La Monarquía suscita creciente interés en la opinión pública. Es un asunto de permanente actualidad. Cuando no son las actividades del Rey, es el tan traído y llevado problema del matrimonio del Príncipe de Asturias, los matrimonios de las Infantas, los nacimientos de los nietos del Rey, etc. Por un motivo u otro, la Monarquía ocupa buena parte de los medios de comunicación.



Ortega sostenía que no se puede gobernar contra la opinión pública; ésta es un pilar fundamental sobre el que se asientan los poderes públicos y las instituciones; y cuando la opinión pública les vuelve la espalda, se desvanecen de puro gobernar en el vacío. Por su parte, Bertrand de Jouvenel, en parecida línea, cifraba la relación mando-obediencia en el crédito y en el hábito: si el descrédito aumenta, no hay Gobierno ni gobernante que no termine siendo desplazado.

Por eso, Nixon apenas pudo sobrevivir políticamente al escándalo de Watergate, y algo tuvieron que ver los regalos del dictador africano Bokassa a Giscard d'Estaing con su pérdida de las elecciones presidenciales de 1981. Lo mismo podríamos decir de los partidos políticos en Italia y en España y los frecuentes escándalos que levantan sus nunca límpidas fuentes de financiación.

Pero, si hemos puesto ejemplos de Presidentes de Repúblicas, otro tanto podríamos hacer con las Monarquías. Así, los continuos y nunca gratos acontecimientos en la Familia Real británica (por más que no hayan sido protagonizados por la Reina) son bien elocuentes de que la Monarquía no escapa a tan férrea ley de la opinión pública. Incluso está sometida a ella de forma singular y más incisiva, porque, aunque a los reyes parlamentarios no les alcanza la responsabilidad por la dirección que imprimen a la política otros órganos del Estado, como hemos visto, sí están en el punto de mira de la ciudadanía por su función simbólica e integradora. Esta función no puede cumplirse sino con prudencia, dedicación y saber hacer, lo que siempre engendra prestigio, *auctoritas*.

Pero, además, aunque la Jefatura del Estado es estrictamente unipersonal, los miembros de la Familia regia, en cuanto integran el orden sucesorio y, por tanto, pueden acceder a dicha magistratura suprema, están obligados a cultivar el prestigio de la Corona. Como resulta evidente, esa responsabilidad es tanto mayor cuanto más arriba estén en el orden sucesorio.

Más aún: en este punto la Monarquía está en desventaja con la República. El descrédito de un Presidente republicano puede comportar su dimisión o su no reelección, pero esto no puede ocurrir en la Monarquía. Están ya muy lejanos los tiempos en que la Corona pasaba de unos miembros a otros de una Dinastía cuando los monarcas se hallaban en dificultades, o aquel otro tiempo en que se buscaba en Europa una nueva Dinastía a ver si había más fortuna con ella. Hoy esto parece impensable. Dicho en otros términos: el descrédito de reyes, príncipes y demás miembros de las familias regias puede arrastrar el de la propia forma monárquica de la Jefatura del Estado, que no basa

su salud política en la medicina del sufragio universal, sino en la singularidad de una Familia y en la función simbólica e integradora que cumple.

No obstante, la Monarquía española, instaurada hace algo más de un cuarto de siglo en unas condiciones extraordinariamente difíciles, parece mejor asentada que varias de sus homólogas de nuestro Continente. La Familia regia española ha sabido ganar crédito y popularidad en España y fuera de España. Conservarlo y acrecerlo es una grave responsabilidad que a todos concierne. El Príncipe de Asturias ha manifestado entender el hecho de que su ámbito de vida privada sea más reducido que el de los demás ciudadanos; lo acepta, y lo ha aceptado recientemente, como un coste de su posición institucional. Pero, al mismo tiempo, cabe pedir a los medios de comunicación que, sin mengua alguna de su libertad de información y de expresión, no contribuyan, por ligereza, a desacreditar tan delicada institución como la monárquica. El ejemplo inglés debe ilustrarnos a todos. Como decía un avezado político, «la espada de Damocles ha logrado más victorias que la de César».

## 7. BALANCE

La evolución de la Monarquía semiabsoluta de las previsiones franquistas a la Monarquía constitucional parlamentaria fue muy rápida. El Rey se retrajo y la política fue hecha por los partidos políticos y por los órganos constitucionales políticamente responsables. Este rasgo se acentuó aún más después del frustrado golpe de Estado del 23-II-1981, cuando, después de desactivarlo, el Rey instó a los partidos para que tomaran las riendas de la política. Una nueva autocontención regia se ha producido en las relaciones internacionales, cediendo en el Príncipe heredero casi por completo las relativas a la Comunidad iberoamericana, lo que, de paso, sirve a éste de entrenamiento en las cuestiones de Estado.

Estamos, pues, ante una magistratura de autoridad e influencia; una magistratura que anima, estimula, sugiere, aconseja; una magistratura integradora, simbólica, equilibradora; una magistratura que lubrica el funcionamiento de la máquina del Estado. Para lo cual, ya lo hemos visto, se requiere mucho *oficio*, en el cual se inscribe el atender a la institución monárquica más que a la propia persona.

Por su parte, la opinión pública española es más »juancarlista» que verdaderamente monárquica, lo que no deja de preocupar al titu-

lar mismo de la Corona. Y algún episodio reciente en el seno de la Familia Real ha puesto de relieve una división indeseable de la opinión acerca de esta forma política. El asunto se resolvió cediendo el miembro de la Real Familia, consciente de que la Monarquía debe servir para unir e integrar a los españoles, no para dividirlos o enfrentarlos.

Por lo demás, el prestigio internacional del Rey, del Príncipe y de la Real Familia española es muy alto y ello juega como factor integrador de los españoles en el sistema político que instauró la Constitución.

Sólo quedan —y es de desear que sucedan pronto— tres retoques para su actualización y perfeccionamiento:

1. La reforma constitucional que iguale a la mujer con el varón en la sucesión a la Corona.
2. La promulgación de ese mínimo (pero importante) estatuto jurídico del Príncipe heredero que dé cobertura a su mucha y creciente actividad pública.
3. La promulgación de la ley orgánica a que hace referencia el artículo 57.5 de la Constitución, a fin de resolver alguna duda de Derecho y, sobre todo, para confeccionar un orden sucesorio breve e inequívoco.