

TEMA 3: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (III): LA CORONA. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY O DE LA REINA. SUCESIÓN Y REGENCIA. EL REFRENDO.

1. La Corona.

La institución de la Corona tiene su fundamento y justificación en el sistema democrático actual no en razones históricas o tradicionales, sino en el reconocimiento de la misma que se efectúa en la Constitución Española de 1978, aprobada por las Cortes Generales y ratificada por el pueblo español mediante referéndum.

Precisamente, en el marco de la definición de los elementos configuradores del Estado, el artículo 1.3 de la Constitución dispone que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

La ubicación de este precepto en el Título Preliminar de la Constitución, así como la regulación de la Corona en su Título II, supone una especial protección de la institución monárquica, puesto que cualquier modificación de su regulación tendrá la misma consideración respecto a su procedimiento que la de una reforma total de la Norma Fundamental, que requiere que se realice por el procedimiento más exigente previsto en el artículo 168 CE, que implica la aprobación del principio de reforma por una mayoría de 2/3 de cada una de las Cámaras; la disolución inmediata de las Cortes; la aprobación del nuevo texto por las Cortes elegidas, con idéntica mayoría; y, finalmente, su ratificación mediante referéndum. En definitiva, ello supone una diferenciación además de un refuerzo de la Corona frente a las demás instituciones del Estado, ya que esta circunstancia no se produce con respecto al resto de los demás poderes propios del sistema democrático, que figuran regulados en los Títulos III (las Cortes Generales), IV (el Gobierno) y VI (Poder Judicial) y cuya reforma puede realizarse a través del procedimiento menos complejo que establece el artículo 167 de la Constitución.

La forma política del Estado viene determinada, en realidad, por el reconocimiento de la soberanía popular como auténtico poder constituyente que hace el artículo 1.2 CE (“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”). A este respecto, es significativo que la Constitución haga referencia a la Monarquía inmediatamente después del reconocimiento de la soberanía popular. Por tanto, la Monarquía ha dejado de tener una legitimidad dinástica para pasar a tener una legitimidad democrática, como el resto de las instituciones del Estado.

Asimismo, al definirla como Monarquía parlamentaria se ha querido resaltar la separación entre la Corona y la dirección política del país, estableciéndose la responsabilidad política del Gobierno que se exige por el Parlamento y excluyéndose al Rey de dicha responsabilidad a través de la figura del referendo.

La calificación de la Monarquía como parlamentaria que establece el texto constitucional supone la traslación del poder de decisión política del Monarca a las Cortes Generales, introducida a modo de compensación de la primacía que el texto constitucional otorga a la Corona. En este sentido, Sánchez Agesta ha destacado que en el artículo 1.3 CE existe una clara

intención política de resaltar la importancia del Parlamento y de identificar a la «Corona» como un símbolo de la unidad de los Órganos del Estado.

La Constitución únicamente regula la figura del Rey en el Título II como concreción y personificación de esta, sin hacer mención expresa a que se considere englobado en la misma ningún otro órgano.

2. Funciones Constitucionales del Rey o de la Reina.

La configuración constitucional de la figura del Monarca se establece principalmente en el artículo 56.1 CE, al señalar 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”.

El apartado 2 del mismo artículo 56 CE dispone que “su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona”; y el apartado 3 establece el principio de inviolabilidad del Rey, no encontrándose sujeto a responsabilidad por sus actos gracias a la figura del refrendo, a la que se aludirá posteriormente.

Por otra parte, se ha señalado que la regulación de la Monarquía presenta ciertas particularidades:

- a) La figura del Rey, como personificación de la Corona, debe ser considerada como un órgano que representa la unidad del Estado, ya que el Rey participa o se refieren a él todas las actuaciones de los órganos constitucionales del Estado (nombra al Presidente del Gobierno y a los ministros, convoca y disuelve las Cortes Generales y convoca a los electores, sanciona y promulga las leyes, la justicia se administra en nombre del Rey o el ejercicio del derecho de gracia son ejemplos de esto).
- b) El Rey, como representante de la Corona, es también símbolo de la permanencia del Estado, en cuanto la Monarquía es hereditaria, recogiendo la tradición de otros textos constitucionales anteriores, y se asegura la sucesión en la continuidad misma de la naturaleza (art. 57).
- c) El carácter esencialmente formal o simbólico de la preeminencia del Rey, puesto que el ejercicio de las funciones principales del Estado corresponde a los diversos poderes públicos: las Cortes ejercen las competencias legislativas, el Gobierno encarna el Poder Ejecutivo y corresponde al Poder Judicial el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Se ha discutido si el carácter formal o simbólico que le atribuye la Constitución no resulta contradictorio con algunos de los poderes concretos del Rey previstos en la misma, entre ellos:

- La facultad de proponer el candidato a Presidente del Gobierno, previa consulta a los representantes de los distintos grupos parlamentarios y a través del Presidente del Congreso: no obstante, resulta evidente que, en la práctica, el Rey propondrá como candidato a aquél que tenga mayores posibilidades de ser elegido Presidente del Gobierno a través del correspondiente voto de investidura (art. 99 CE).

- La posibilidad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros, cuando así lo estime oportuno: pero esta facultad está prevista a los efectos de ser informado de los asuntos de Estado, sin que ello suponga que se le atribuya competencias para ejercer la acción de gobierno; y, además, se realizará a petición del Presidente del Gobierno (art. 62 CE).
- El nombramiento y relevo de los miembros de su Casa y la libre distribución de la asignación recibida con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su familia y de su Casa (art. 65 CE): en ambos supuestos se ha considerado que se trata de facultades relativas a actuaciones predominantemente de índole privada, frente al resto de los poderes del Rey.

La regulación de la posición constitucional del Rey se complementa con la obligación, al ser proclamado como tal ante las Cortes Generales, de prestar 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. El mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey, debe ser prestado por el Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y por el Regente cuando se haga cargo de sus funciones (art. 61 CE).

Lo anterior se complementa con la limitación que establece el art. 58 CE respecto a la figura del cónyuge del Monarca, señalando que "la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia". Esta última mención ha sido cuestionada por su incongruencia, al señalarse que la función de Regente no corresponde, en principio, al cónyuge o consorte como tal, sino únicamente en la medida de que se trate del padre o la madre del Rey que fuera menor de edad, tal y como se dispone por el art. 59.1 CE.

Siguiendo a Sánchez Agesta, con la expresión "poderes del Rey" se hace referencia al conjunto de funciones y prerrogativas que corresponden a la Monarquía, para cuyo análisis es necesario partir de la configuración general del Rey como Jefe del Estado que hace el artículo 56.1 CE, ya referido anteriormente.

La atribución del título de Jefe del Estado responde, a la separación entre la Corona y el Estado, a diferencia de lo que ocurre en la Monarquía británica. La Corona es un órgano constitucional, que carece de personalidad jurídica y no se identifica con el Poder Ejecutivo, como ocurre en algunas Monarquías europeas. En la Constitución Española, el Rey se configura como el vértice de todos los poderes públicos, tanto desde el punto de vista simbólico como desde su función moderadora del conjunto de las instituciones; y todo ello sin perjuicio de que la propia Norma Fundamental le atribuya al Monarca una serie de funciones o atribuciones concretas.

Por este motivo, la doctrina suele distinguir entre las funciones simbólicas o representativas del Rey, que recoge el art. 56 CE, y sus concretas atribuciones, que figuran principalmente en los arts. 62 y 63 CE:

A) Funciones de carácter simbólico o representativo:

- a) El Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado: lo cual no equivale a que la Monarquía personifique la soberanía de la Nación. Como señala Entrena Cuesta, la Corona es el símbolo de la integración nacional, lo que se traduce en que representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes y también simboliza la unidad del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar.

- b) El Rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones: la Corona se configura como una magistratura suprema del Estado, ejerciendo un poder armónico y moderador, que se manifiesta especialmente en su capacidad de influencia. Ello no supone el ejercicio de potestad positiva o negativa alguna, sino que se refiere a la facultad del Rey de entrar en contacto o relacionarse con el resto de los órganos constitucionales, con el fin de armonizar su funcionamiento o evitar disputas o conflictos que afecten al funcionamiento ordinario de los poderes públicos.
- c) El Rey como máximo representante del Estado en las relaciones internacionales: al Monarca se le atribuye la más alta representación del Estado español en la acción exterior, destacando su carácter simbólico por la alusión expresa que realiza el art. 56 a las naciones de su comunidad histórica. Se trata de una herencia histórica del papel que tradicionalmente ha correspondido a la Corona, pero que, a su vez, se concreta en una serie de funciones que específicamente se reconocen al Rey, como la firma de Tratados internacionales o la acreditación de embajadores, entre otras.

B) Atribuciones o funciones concretas:

El art. 62 CE señala como facultades que corresponden al Rey las que se indican a continuación.

1. Sancionar y promulgar las leyes:

Se trata de una competencia residual de las monarquías absolutas, si bien es un acto debido y obligatorio para el Monarca, que no tiene derecho a veto. Así, se dispone taxativamente que "el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación" (art. 91 CE). De esta manera, no interfiere en el ejercicio de la potestad legislativa.

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

En esta materia, tampoco el Rey tiene libertad de decisión, puesto que la convocatoria del Congreso debe tener lugar dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones (art. 68.6 CE) y la disolución se producirá por decisión del Presidente del Gobierno (art. 115 CE) o bien automáticamente en caso de no haber sido elegido Presidente dentro de los 2 meses siguientes a la primera votación de investidura (art. 99.5 CE). Por lo que se refiere a la convocatoria de elecciones, si la causa es la disolución de las Cámaras, la fecha se fija en el propio decreto de disolución, y si es por expiración del mandato, se deberá fijar también por el Presidente del Gobierno entre los 30 y 60 días siguientes a la terminación de dicho mandato parlamentario.

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

Al igual que en el caso anterior, la decisión de convocar a referéndum corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados (art. 92 CE), limitándose el Rey a firmar el decreto de convocatoria.

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:

Como ya se ha indicado, la facultad de proponer el candidato a la Presidencia del Gobierno es la atribución en la que la Constitución otorga un mayor grado de autonomía al Monarca, exigiendo únicamente dos requisitos (art. 99 CE): la consulta previa con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y la propuesta del candidato a través del Presidente del Congreso. López Guerra señala que éste es el último resquicio de las antiguas prerrogativas de la Monarquía, aunque también se ha comentado que es una facultad más simbólica que real, puesto que será el Congreso de los Diputados el que otorgue su confianza o no, en función de las mayorías parlamentarias, al candidato propuesto.

En cuanto al nombramiento y cese del Presidente del Gobierno, el Rey no dispone de capacidad de decisión al respecto.

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

Igualmente, el Monarca se limita en el ejercicio de esta atribución a nombrar o destituir a las personas elegidas por el Presidente del Gobierno, careciendo de cualquier poder de veto.

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:

Con respecto a la expedición de los Reales Decretos, aunque algún autor ha admitido la posibilidad de que el Rey pudiera negarse a firmar un decreto que carezca de elementos formales sustanciales, la mayoría de la doctrina rechaza este supuesto, señalando que corresponde a otros órganos decidir si las normas se ajustan o no a derecho. Por otra parte, el Monarca conserva cierto margen de iniciativa en relación con la tradicional facultad de conferir honores y distinciones.

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:

Dada la posición institucional del Rey como Jefe del Estado, es lógico que deba ser informado por el Gobierno de los principales asuntos de Estado. Consecuencia de ello es que se recoja la posibilidad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros, siempre que así se lo solicite el Presidente del Gobierno y sin que, como es lógico, pueda participar en las decisiones, dada su neutralidad política.

8. El mando supremo de las Fuerzas Armadas:

Aunque algún autor, como Sánchez Agesta, ha señalado que el Rey podría tener cierta iniciativa en esta materia, sobre todo en momentos de crisis y siempre para cumplir su juramento de "guardar y hacer guardar la Constitución", la mayoría de la doctrina considera que se trata de una función esencialmente simbólica, al atribuir el art. 97 CE al Gobierno la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado.

9. Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, que no podrá autorizar indultos generales.
10. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

A lo anterior, el art. 63 CE añade, dentro de lo que se ha llamado la función internacional de la Corona:

- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos, así como los representantes extranjeros en España deben estar acreditados ante el Rey.
- Manifiestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes.
- Declarar la guerra y firmar la paz, previa autorización de las Cortes Generales en ambos casos.

Por otra parte, a lo largo del texto constitucional y en las Leyes se atribuyen otras funciones al Rey, entre las que se pueden citar las relativas al nombramiento de las máximas autoridades del Estado, entre otras:

- Nombramiento de los 12 miembros del Tribunal Constitucional y de su Presidente.
- Nombramiento de los 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).
- Nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ.
- Nombramiento del Presidente del Tribunal de Cuentas.
- Nombramiento de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el art. 65 CE regula lo que se ha venido a denominar actividad privada del Rey, al estar relacionada con el funcionamiento de la Casa Real, incluyendo las siguientes facultades:

- Distribuir libremente la asignación global contenida en los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su familia y Casa.
- Nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

3. Sucesión y Regencia

El orden Sucesorio

Una de las características de la Monarquía es el denominado principio hereditario, que implica el establecimiento de unas reglas para la sucesión del Rey fallecido o que cesa en su condición por abdicación u otros motivos. Aunque se ha deliberado ampliamente acerca de la existencia en un régimen democrático de una institución hereditaria en la Jefatura del Estado, se ha destacado como principal ventaja que ello supone asegurar la continuidad y estabilidad del poder supremo del Estado, sin provocar situaciones inconvenientes de "vacío de poder".

El art. 57 de la Constitución establece que la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Felipe VI de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica, estableciendo a continuación para el orden sucesorio, las reglas tradicionales en el sistema español, al señalar el

art. 57.1 CE que “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 grado, la persona de más edad a la de menos”.

Por tanto, la sucesión corresponde al primogénito y a sus descendientes, siempre que aquél sea varón o bien no tenga hermanos varones. Se ha cuestionado la regla anterior, en virtud de la prohibición de toda discriminación por razón de sexo que establece el art. 14 CE, pero la regla de sucesión ha sido establecida por el mismo Constituyente, por lo cual supone una excepción buscada conscientemente a la regla general de no discriminación. En todo caso, en los últimos tiempos se ha planteado la oportunidad de reformar la Constitución en este aspecto, eliminando la preferencia del varón sobre la mujer, al considerarse una regla tradicional que no tiene sentido que conserve su vigencia.

Por otra parte, existen determinadas referencias en la Constitución a la figura del príncipe heredero y, en general, a las de los sucesores, pudiendo destacarse las siguientes:

- a) El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento como tal, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona (art. 57.2 CE). Como ya se ha señalado, al alcanzar la mayoría de edad, el Príncipe heredero deberá prestar el oportuno juramento ante las Cortes.
- b) Cualquier persona que, teniendo derecho a la sucesión en el trono, contrajera matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedará excluida en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes (art. 57.4 CE).

La escasa regulación de este supuesto ha llevado a plantear supuestos como la de quién puede adoptar la iniciativa para acordar la citada prohibición, si es necesario o no el refrendo de la decisión del Monarca y qué ocurre en caso de discrepancia entre el Rey y las Cortes a este respecto.

Se ha señalado que, en principio, cabe tanto la propuesta de prohibición del matrimonio formulada por el Rey a las Cortes como la adopción de la iniciativa por las Cámaras. También se ha considerado necesario el refrendo de la decisión del Monarca por parte del Presidente del Gobierno, tanto para la adopción de la iniciativa como para la expresión de la decisión de prohibir el matrimonio. Dicho refrendo del Presidente del Gobierno, precisamente, puede ser el cauce más adecuado para armonizar la decisión del Rey y la de las Cortes Generales.

En todo caso, la prohibición del matrimonio no impide la realización del mismo, sino que supone la extinción del derecho a la sucesión en caso de no respetarse dicha prohibición. No obstante, este precepto no está previsto para el matrimonio del Rey, por lo que el mismo no podrá ser prohibido por las Cortes.

Aunque, en principio, la sucesión al trono se produce automáticamente por aplicación de las normas sucesorias, también está prevista la intervención de las Cortes Generales para proveer sobre dicha sucesión en caso de haberse extinguido todas las líneas llamadas en Derecho a suceder al anterior Rey, debiendo resolver aquéllas en la forma que más convenga a los intereses de España (art. 57.3 CE).

En todo caso, las cuestiones relativas al orden sucesorio pueden dar lugar a problemas interpretativos, por lo cual se ha establecido una cláusula residual que atribuye al Poder Legislativo la facultad de resolver todas las dificultades que surjan en esta materia. Así, el artículo 57.5 CE señala que “las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica”. Como ejemplo de este precepto podemos mencionar la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

La Regencia y la Tutela

La Regencia

La cuestión de la Regencia alude a los supuestos en que la persona del Rey no pueda desempeñar plenamente sus funciones, por ser menor de edad o haberse inhabilitado, debiendo ser sustituido en dicho ejercicio por otra persona que cumpla las funciones que de ordinario corresponden al Monarca. En esta materia, la regulación constitucional se encuentra en el art. 59 CE, que también guarda continuidad con otros precedentes históricos.

En relación con la regencia, se pueden destacar los siguientes aspectos:

A) Supuestos de Regencia

El art. 59 CE prevé dos supuestos en los que entra en funcionamiento el mecanismo de la regencia: la minoría de edad del Rey y su inhabilitación aceptada por las Cortes Generales.

En lo referente a la minoría de edad del Rey, al margen de la figura del tutor, la regencia se desempeñará por “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” y “la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey” (art. 59.1). Para delimitar la mayoría de edad del Rey no se establece especialidad alguna, por lo que hay que entender que la misma se produce a los 18 años.

Por lo que se refiere al otro supuesto, el art. 59.2 señala que “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 forma prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad”. En este caso, la intervención de las Cortes se limita a aceptar la inhabilitación del Rey, pero no para determinar la figura del regente.

B) Requisitos para ejercer la Regencia

El apartado 4 del art. 59 establece dos requisitos para ejercer la regencia: ser español y mayor de edad, sin perjuicio de que en los casos citados deberán ser concretamente las personas designadas según lo previsto en los preceptos anteriores. Estos son los supuestos conocidos como de “Regencia legítima”.

Sin embargo, si no hubiera nadie a quien correspondiera la regencia de acuerdo con lo señalado anteriormente, la misma será nombrada por las Cortes Generales y se compondrá de una, tres o cinco personas (art. 59.3 CE). Por tanto, este supuesto de regencia nombrada por las Cortes presenta dos diferencias con respecto a la denominada Regencia legítima: por un lado, puede tratarse de una regencia colegiada y, por otra, puede ejercerla cualquier persona, siempre que cumpla con los requisitos de ser mayor de edad y español, pero sin necesidad de guardar parentesco alguno con el Rey o figurar en el orden sucesorio a la Corona.

Hay un supuesto de incompatibilidad para el ejercicio de la regencia, que es de la figura del tutor del Rey (a la que se hará referencia posteriormente), salvo que se trate del padre, la madre o ascendientes directos del Monarca.

Por lo que se refiere a su duración, en el caso de que sea por minoría de edad del Rey, será hasta que éste cumpla los 18 años; y en el supuesto de inhabilitación, hasta que las Cortes aprecien que las causas de la misma han desaparecido, si bien cuando en este caso no correspondiera la regencia al Príncipe heredero por ser menor de edad, al cumplir los 18 años asumirá la regencia.

C) Posición Constitucional del Regente

El art. 59.5 establece que la regencia se hará "por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey". Lo anterior se interpreta en el sentido de que el regente ostenta la misma posición constitucional que el Rey, a quien sustituye en sus funciones. La regencia implica el ejercicio de la Jefatura del Estado, con todas las atribuciones que reconoce la Constitución al Monarca, estando incluso obligado el regente a prestar el mismo juramento que aquél.

La Tutoría

Una figura diferente a la de la Regencia, aunque ambas puedan coincidir en la misma persona, es la del tutor del Rey menor de edad, prevista en el art. 60 CE. Mientras que la Regencia supone desempeñar la Jefatura del Estado por no poder hacerlo el Rey (por su minoría de edad o por haberse inhabilitado), el tutor es la persona que vela por los derechos e intereses del Monarca, en tanto éste no haya alcanzado la mayoría de edad legal para hacerlo por sí mismo.

El art. 60.1 CE dispone un procedimiento específico para la designación del tutor, en el cual prevalece la voluntad del anterior Rey fallecido, aunque también se prevé el supuesto en que el tutor no hubiera sido elegido por aquél:

- 1o) El tutor del Rey menor de edad será, como regla general, la persona que hubiese nombrado en su testamento el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento.
- 2o) Si no hubiese nombrado a nadie, el tutor será el padre o la madre del Rey menor, mientras permanezcan viudos.
- 3o) En defecto de los anteriores, las Cortes Generales designarán al tutor, pero únicamente podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

El apartado 2 del mismo artículo 60 establece una limitación adicional, al disponer que "el ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política".

4. El Refrendo

La titularidad de la Jefatura del Estado por parte de la Corona lleva aparejada, al igual que en otros regímenes comparados, dos características esenciales: la irresponsabilidad y la inviolabilidad de la figura del Monarca. Así, el art. 56.3 CE 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”.

Por lo general, se ha considerado tradicionalmente que la irresponsabilidad del Monarca se refiere a las funciones ejercidas en el desempeño de su cargo, mientras que la inviolabilidad es un estatus personal de inmunidad frente a las leyes penales, si bien algún autor ha destacado que dicha inviolabilidad sólo afectaría al ejercicio de sus funciones públicas y no al ámbito de su vida privada.

La falta de responsabilidad del Rey se encuentra justificada por la exigencia del refrendo de sus actos, lo cual produce un traspaso o traslación de la responsabilidad de los mismos al órgano que realiza dicho refrendo.

En nuestra Monarquía parlamentaria el refrendo es fundamentalmente una limitación material de los poderes del Rey, puesto que quien refrenda el acto no sólo asume íntegramente la responsabilidad de este, sino también ostenta la competencia efectiva para dictarlo. Es decir, el Rey necesita actuar siempre con el concurso de otro órgano, que es el que en realidad adopta el acuerdo, salvo en el caso de los actos exonerados de refrendo.

En relación con todo lo anterior, el art. 64.1 CE establece lo siguiente: “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”.

Por tanto, los sujetos legitimados para refrendar los actos del Rey son, de ordinario, el Presidente del Gobierno, con carácter general, y los Ministros, en el ámbito de sus competencias específicas. No obstante, se prevén dos supuestos en que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados: la propuesta y nombramiento de Presidente del Gobierno y la disolución automática de las Cortes por no haber sido elegido como tal ninguno de los candidatos propuestos por el Monarca, dentro de los dos meses siguientes a la primera votación de investidura.

La consecuencia fundamental del refrendo, que es la traslación de la responsabilidad, se encuentra recogida en el art. 64.2 CE, al señalar que “de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”. La falta de refrendo de un acto que precise del mismo determina que aquél carezca de validez, como dispone expresamente el art. 56.3 CE.

Desde el punto de vista formal, el refrendo se manifiesta generalmente a través de la firma del órgano refrendante junto con la del Monarca, que es quien suscribe el acto en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a los actos exentos de refrendo, excluidos lógicamente los relativos a la actividad jurídica privada del Rey, sólo se prevén en la Norma Fundamental, por remisión del artículo 56, los supuestos señalados en el art. 65.2 CE, esto es, el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real.

Por último, se ha planteado por varios autores, en relación con la irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey, si cupiera la posible inhabilitación del Monarca por parte de las Cortes Generales, al amparo de lo previsto en el art. 59.2 CE, en el supuesto de graves y reiteradas violaciones constitucionales por parte de aquél. La mayor parte de la doctrina no admite dicha posibilidad, dado que colocaría al Rey bajo la dependencia de las Cortes y chocaría con el principio de inviolabilidad, señalando al respecto Torres del Moral que ello supondría situarse en las antípodas de la Monarquía parlamentaria, en la que todos los actos del Rey son refrendados.

Academia
version 3.0
Irigoyen