

TEMA 2.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. LA CORONA: FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY. SUCESIÓN Y REGENCIA.

1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

1.1. COMPOSICIÓN [Art. 159 y 160 CE + Art. 5 y 18 L.O 2/1979]

El régimen jurídico de este órgano constitucional lo encontramos en el Título IX de la Carta Magna — artículos 159 a 165— así como en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente del resto de órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la Ley Orgánica que lo regula. Además, es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional.

El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey, que ostentan el título de Magistrado del Tribunal Constitucional. De ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (por mayoría de tres quintos).

Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre ciudadanos españoles que sean Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional o en activo en la respectiva función, para un periodo de nueve años que se renovarán por terceras partes cada tres.

El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado, de entre sus miembros, por el Rey, a propuesta del pleno del Tribunal para un período de tres años, renovable por una sola vez.

1.2. INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL TC [Art. 159.4 CE + Art. 19 L.O]

Según la CE, la condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible:

- con todo mandato representativo
- con los cargos políticos o administrativos
- con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de estos
- con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional o mercantil

En lo demás los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

Por su parte, la Ley Orgánica que lo regula, añade otras causas de incompatibilidad como el cargo de Defensor del Pueblo o el nombramiento como Diputado o Senador.

En general, para los Magistrados del Tribunal Constitucional sólo es posible la docencia o investigación jurídica, así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquélla.

En caso de incompatibilidad (o incompatibilidad sobrevenida) el Magistrado del Tribunal Constitucional deberá cesar en el cargo o actividad incompatible antes de tomar posesión. Si no lo hiciera en el plazo de los 10 días siguientes a su propuesta, se entenderá que no acepta el cargo.

1.3. PRERROGATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL TC [Art. 159.5 CE + Art. 22 L.O]

Los miembros del Tribunal Constitucional *serán independientes e inamovibles* en el ejercicio de su mandato.

Además, los Magistrados del Tribunal Constitucional:

- ejercerán su función de acuerdo con los **principios de imparcialidad y dignidad** inherentes a la misma;
- **no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas** en el ejercicio de sus funciones;
- serán **inamovibles** y **no** podrán ser **destituidos ni suspendidos** sino por alguna de las causas que esta Ley establezca.

1.4. CESE Y SUSPENSIÓN [Arts. 23 y 24 L.O]

Los Magistrados del Tribunal Constitucional cesan por alguna de las causas siguientes:

1. por renuncia aceptada por el Presidente del Tribunal;
2. por expiración del plazo de su nombramiento;
3. por incurrir en alguna causa de incapacidad de las previstas para los miembros del Poder Judicial;
4. por incompatibilidad sobrevenida;
5. por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo;
6. por violar la reserva propia de su función;
7. por haber sido declarado responsable civilmente por dolo o condenado por delito doloso o por culpa grave.

El cese o vacante en los casos primero y segundo, así como en el de fallecimiento, se decretará por el Presidente del TC y en los restantes supuestos decidirá el Tribunal en Pleno, por mayoría simple en los casos tercero y cuarto y por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros en los demás casos.

Los Magistrados del Tribunal Constitucional podrán ser suspendidos de su cargo por el voto favorable de las tres cuartas partes del Tribunal, reunido en pleno.

1.5. RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS [Art. 26 L.O]

La responsabilidad criminal de los Magistrados del Tribunal Constitucional sólo será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

1.6. ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Según el artículo 161 de la CE, el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del **recurso de inconstitucionalidad** contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
- b) Del **recurso de amparo** por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la Ley establezca.
- c) De los **conflictos de competencia** entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) De las **demás materias que le atribuyan la Constitución** o las leyes orgánicas.

Además, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/1979, en su artículo segundo dispone: el Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina:

- a) Del **recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad** contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley.
- b) Del **recurso de amparo** por violación de los derechos y libertades públicos relacionados en el artículo cincuenta y tres, dos, de la Constitución.
- c) De los **conflictos constitucionales de competencia** entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) De los **conflictos entre los órganos constitucionales** del Estado.
- e) bis. De los **conflictos en defensa de la autonomía local**.
- f) De la declaración sobre la **constitucionalidad de los tratados internacionales**.

e) bis. Del **control previo de inconstitucionalidad** en el supuesto previsto en el artículo setenta y nueve de la presente Ley. (en relación a los proyectos de Estatutos de Autonomía).

g) De las **impugnaciones** previstas en el artículo 161.2 de la Constitución.

h) De la **verificación** de los **nombramientos de los Magistrados** del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley.

i) De las **demás materias** que le atribuyen la Constitución y las Leyes orgánicas.

El Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por su Presidente.

En cuanto a su **funcionamiento**, el art. 165 de la CE dispone que una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones. Así, la LO establece que el Tribunal Constitucional **actúa en**:

- Pleno (integrado por todos los Magistrados del Tribunal, es decir, 12 miembros incluido el Presidente)
- Sala (existen dos salas formadas por 6 Magistrados cada una, elegido por el pleno del TC)
- Sección (constituidas por el pleno o salas para el despacho ordinario y decisión sobre la admisibilidad o no de procesos constitucionales; formada por 3 miembros -el respectivo presidente de Sala o Pleno y 2 Magistrados).

1.7. SENTENCIAS DEL TC [Art. 164 CE]

Las sentencias del Tribunal Constitucional

- se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere.
- tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas.
- las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.
- Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

3

1.8. LEGITIMACIÓN PARA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS Y DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Según el artículo 162 de la Constitución Española de 1978, están **legitimados**:

a) Para **interponer el recurso de inconstitucionalidad**:

- el Presidente del Gobierno,
- el Defensor del Pueblo,
- 50 Diputados o 50 Senadores,
- los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

b) Para **interponer el recurso de amparo**:

- toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo,
- el Defensor del Pueblo
- y el Ministerio Fiscal.

En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.

En relación con la **cuestión de inconstitucionalidad**, el artículo 163 CE dispone que, cuando un *órgano judicial* considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

2. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

2.1. LA INICIATIVA

La Constitución dedica su **Título X** a la reforma constitucional, abarcando los arts. 166 a 169, bajo la rúbrica “De la Reforma constitucional”.

Dichos artículos, posteriormente analizados, recogen, respectivamente, la **iniciativa** de reforma, el **procedimiento** ordinario y agravado de reforma y los **límites** temporales para la realización de la misma.

Artículo 166: “La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del Artículo 87”.

En base a dicho precepto 87, que recoge la iniciativa legislativa, están habilitados para promover una reforma constitucional **el Gobierno, el Congreso o el Senado, y los parlamentos autonómicos**. En ningún caso, se podrá llevar a cabo mediante iniciativa popular.

- Iniciativa de reforma promovida por el Gobierno: requerirá, en todo caso, la consulta preceptiva al Pleno del Consejo de Estado y se ejercerá en los mismos términos que el art. 88 CE dispone para la iniciativa legislativa., es decir, “los proyectos de reforma deberán ser aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso de los Diputados, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.
- Iniciativa de reforma promovida por el Congreso de los Diputados o el Senado: Tiene algunas peculiaridades respecto a la iniciativa legislativa ordinaria exigidas por los Reglamentos de las Cámaras. La proposición de reforma en el *Congreso* debe ser suscrita por *dos grupos parlamentarios o por 1/5 de los Diputados* o, si proviene del *Senado*, deben ser, al menos, *50 Senadores de más de un grupo parlamentario*. *En todo caso las proposiciones de reforma han de superar el trámite de su toma en consideración por la Cámara respectiva*.
- Iniciativa de reforma promovida por las Asambleas Legislativas de las CC.AA: De acuerdo con el art. 87.2 CE podrán *solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de reforma, o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de reforma*, delegando ante dicha Cámara un máximo de 3 miembros de la Asamblea encargados de su defensa. En todo caso, deberá ser tomada en consideración por la Cámara Baja/Congreso.

2.2. EL PROCEDIMIENTO SIMPLE U ORDINARIO.

Regulado en el art. 167 CE, ha sido el **único utilizado hasta ahora**. Dicho precepto dispone:

1. *Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de 3/5 de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*
2. *De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de 2/3, podrá aprobar la reforma.*
3. *Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.*

Esto es, el procedimiento ordinario de reforma se aplicará **cuando la reforma no afecta a:** Título preliminar, Sección 1ª del Capítulo II del Título I (Derechos fundamentales y libertades públicas) y Título II (La Corona). También hay que destacar que el **referéndum no es preceptivo**, como sí ocurre en el otro procedimiento.

2.3. EL PROCEDIMIENTO AGRAVADO DE REFORMA

Queda regulado en el art. 168 CE, y es de aplicación cuando se pretende la “revisión total de la Constitución o una reforma parcial que afecta a las siguientes partes:

- Título preliminar.
- Título I, Capítulo II, Sección 1ª (Derechos fundamentales y libertades públicas)
- Título II (La Corona)

Artículo 168

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.
2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

En este caso, la celebración de un referéndum para su ratificación por el pueblo es obligatoria.

2.4. LÍMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Tal y como recoge el artículo 169 de la CE, “no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el art. 116”. Éstos son el Estado de Alarma, de Excepción o de Sitio, que serán desarrollados mediante Ley Orgánica.

Salvo dicha limitación, nuestra Constitución no tiene ninguna cláusula de intangibilidad, no hay límite material en su reforma, sólo tiene el límite temporal que se indica en el art. 169, de no inicio de reforma estando en vigor alguno de los estados excepcionales. Sin embargo, ha de entenderse que existe un límite material implícito: el principio democrático. Dicho principio es irreformable ya que no se puede suprimir la democracia en sí misma, ni siquiera empleando un procedimiento democrático, ya que sería una violación pura y simple de la legalidad constitucional.

El Tribunal Constitucional podría controlar la reforma constitucional desde el punto de vista formal pero no desde el punto de vista material, siendo, en todo caso, preventivo ya que, una vez reformada no puede ser objeto de enjuiciamiento por parte de este Tribunal.

2.5. REFORMAS ACONTECIDAS.

Hasta nuestros días, la Constitución Española de 1978 ha sufrido tres reformas:

Primera: se dio en 1992 y consistió en añadir el inciso “y pasivo” en el artículo 13.2 CE, referido al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales.

Segunda: tuvo lugar en el año 2011 y consistió en sustituir íntegramente el texto recogido en el artículo 135 CE. Gracias a ello, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado. Dicha reforma persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social.

Estas dos primeras reformas vinieron motivadas por mandatos de la Unión Europea.

Tercera: en el año 2024 se modifica el artículo 49 CE, ampliando los derechos de las personas con discapacidad y elimina del texto la expresión “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”. Publicada en el BOE de 17 de febrero de 2024, entrando en vigor ese mismo día.

Cuarta: en el año 2026 se modificó el artículo 69.3 CE, diferenciando que tanto Ibiza como Formentera tienen 1 Senador cada uno y no como venía siendo común desde el 1978 que lo compartían. Paso el artículo poner Ibiza-Formentera, a Ibiza, Formentera.

- Antes estaba redactado de esta manera: En las provincias insulares, cada isla con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas: **Ibiza-Formentera**, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma.
- Ahora pasa a esta redacción: En las provincias insulares, cada isla con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas: **Ibiza, Formentera**, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma.

3. LA CORONA.

3.1. INTRODUCCIÓN

La institución de la Corona tiene su **fundamento y justificación en el sistema democrático actual**, no en razones históricas o tradicionales, ya que su reconocimiento se efectúa en la propia Constitución Española de 1978, aprobada por las Cortes Generales y ratificada por el pueblo español, auténtico poder constituyente según el art. 1.2 CE, mediante referéndum. Esto es, la etapa “monárquica” comienza con la aprobación de la Carta Magna, que la reconoce como institución.

La Corona queda regulada en el **Título II de nuestra Constitución**, artículos **del 56 al 65**, como órgano constitucional del Estado cuyo titular, el Rey, es el Jefe del Estado, que asume un papel moderador y al que se le atribuyen funciones propias.

Precisamente, en el marco de la definición de los elementos configuradores del Estado, el **artículo 1.3** de la CE dispone que **“la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”**, lo que supone la **conciliación entre la Monarquía** (que exige sucesión hereditaria e irresponsabilidad regia) **y la Democracia** (que requiere soberanía popular, emanación democrática del Derecho y responsabilidad de los poderes públicos).

Todo ello conlleva que **la Monarquía en España haya dejado de tener legitimidad dinástica para pasar a tener legitimidad democrática**, como el resto de las instituciones del Estado y, como resultado de este cambio:

- el Rey ya no es soberano, lo es el pueblo español
- el Rey no legisla, lo hace el Parlamento (Cortes Generales), que ha sido elegido por el pueblo
- el Rey no gobierna, lo hace el Ejecutivo bajo su exclusiva responsabilidad con la única confianza del Parlamento.

Para finalizar, debe hacerse especial mención a la **protección jurídica** a la que queda sujeta la **Corona** ya que, *cualquier modificación de su regulación constitucional sería considerada como una reforma total de la Carta Magna y, por tanto, debería realizarse a través del procedimiento de reforma previsto en el art.168 CE* (procedimiento agravado de reforma).

Esta especial protección supone una clara diferenciación y refuerzo de la institución del Corona frente al resto de poderes propios del sistema democrático (legislativo, ejecutivo y judicial). Además, carece de personalidad jurídica.

La Corona se puede identificar como un símbolo de unidad de los órganos del Estado. Asimismo, al definir la 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 refrendo, que posteriormente veremos.

La configuración constitucional de la figura del Monarca se establece principalmente en el **artículo art. 56 CE**, que dispone lo siguiente:

“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”.

Además, también hay un tercer apartado que establece el principio de **inviolabilidad del Rey**, no encontrándose éste sujeto a **responsabilidad por sus actos** gracias a la figura del refrendo, a la que se aludirá posteriormente.

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 de respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas».

Ese 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.

3.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY O DE LA REINA.

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. 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, recogidas en 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: [art. 56 CE]

a.1) 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, además, simboliza la unidad del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar.

a.2) 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.

a.3) 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 las funciones anteriores, el art. 63 CE añade, dentro de lo que se podría denominar “la función internacional de la Corona”, las siguientes:

- **Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos.** Además, los representantes extranjeros en España deben estar acreditados ante el Rey.
- **Manifestar 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.

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.

c) Otras funciones:

Por otra parte, a lo largo del texto constitucional y en las Leyes se atribuyen otras funciones al Rey:

- Nombramiento del Presidente del Gobierno y de los Ministros.
- 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.

3.3. SUCESION, REGENCIA Y TUTELA.

3.3.1.- SUCESIÓN: 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. 57.1 de la Constitución comienza consagrando el comentado carácter hereditario de la Corona de España al determinar que **“la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica”**, y a continuación fija las reglas del orden sucesorio al trono:

1. 1º señala que **“la sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación”**
2. 2º determina una serie de preferencias:
 - **“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**
 - **en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos**

Con ello se pretende determinar que **el trono corresponde al primogénito y a sus descendientes** -pasa de padres a hijos y nietos, y así sucesivamente-, con preferencia sobre los hermanos y los sobrinos por razón de línea.

La *preferencia de línea con derecho a la representación significa* que los nietos anteceden, en caso de fallecimiento, a los padres, a los tíos, y a los hermanos del Rey difunto. Además, la *unión del principio de la primogenitura al de la representación supone* que el primogénito constituirá siempre cabeza de la primera línea descendente; el segundo legítimo, cabeza de la segunda, y así sucesivamente, de forma que ningún integrante de la segunda línea podrá entrar a suceder mientras queden descendientes de la primera.

Por tanto, en el supuesto “normal” de sucesión en la Corona por herencia, ésta *corresponde al primogénito y a sus descendientes, siempre que aquél sea varón o bien no tenga hermanos varones*. No obstante, 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.

Aunque, en principio, la sucesión al trono se produce automáticamente por aplicación de las normas sucesorias antes comentadas, **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 dichas Cortes *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.

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:

- ✦ 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 de España (art. 57.2 CE). *Como ya se ha señalado (art. 61.2 CE), al alcanzar la mayoría de edad, el Príncipe heredero deberá prestar el mismo juramento que el Rey ante las Cortes, así como el de fidelidad al Rey.*
- ✦ 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.

3.3.2.- 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:

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, la inhabilitación del Rey, 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.

Además, si no hubiera ninguna persona a quien le correspondiera la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas. [Consejo de Regencia]

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 corresponda 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 (que se denomina “Consejo de Regencia”) 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 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 corresponda la regencia al Príncipe heredero por ser menor de edad, al cumplir los 18 años asumirá la regencia.

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. Concretamente, el artículo 61.2 CE establece que “el Regente o Regentes, al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento que el Monarca, así como el de fidelidad al Rey”.

3.3.3.- LA TUTELA.

Una figura diferente a la de la Regencia, aunque ambas puedan coincidir en la misma persona en casos determinados, 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:

1. 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.
2. Si no hubiese nombrado a nadie, el tutor será **el padre o la madre del Rey menor**, mientras permanezcan viudos.
3. 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*”.

3.4. 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.