

## EL PAPEL DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Por Manuel Aragón Reyes  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid

### *1. La monarquía parlamentaria como proceso histórico-evolutivo*

La monarquía parlamentaria no es una forma política que se haya producido “ex novo”, de una manera deliberada, en un momento concreto de la historia constitucional, sino que es consecuencia de un largo proceso evolutivo experimentado en la historia constitucional del Reino Unido. Efectivamente, este tipo de monarquía se gestó, poco a poco, en la historia constitucional británica a partir de un proceso cuyos orígenes son bien remotos, pues se inicia desde la vieja monarquía estamental medieval. A partir de ahí arranca un esfuerzo del parlamento por limitar los poderes del monarca que, poco a poco, y a través de muchos siglos, terminará consolidándose en esa forma política que hoy conocemos como la monarquía parlamentaria. La limitación de los poderes del monarca se inicia ya en la baja edad media con la construcción de la “forma mixta de gobierno”, que se mantendrá con altibajos a comienzos de la edad moderna en los siglos XVI y XVII y se asentará más claramente con la Revolución de 1668, se transformará en un sistema de “gobierno bien equilibrado” en el siglo XVIII y evolucionará hacia la que, por fin, se llamará “monarquía parlamentaria” en los siglos XIX y XX, en los que se acomodará la monarquía, primero, con el liberalismo y, después, con la democracia.

La historia de la monarquía es bien diferente en Europa continental. Aquí no se producirá, como en Gran Bretaña, la transformación, poco a poco, de la vieja monarquía estamental en la actual monarquía parlamentaria, ya que el antiguo sistema medieval de limitaciones del poder regio se vió truncado, aunque no abolido por completo, con el establecimiento, en la edad moderna, y durante siglos, del Estado absoluto. En consecuencia, cuando a la caída de éste se impone un régimen político de libertad, y por

lo mismo de límites jurídicos al poder, tal régimen de monarquía jurídicamente limitada ya no será producto, pues, de la evolución, sino de la revolución, expresándose por ello en una constitución racional, escrita, y no en una constitución histórica, consuetudinaria, como en el caso de Inglaterra.

Ahora bien, la “constitucionalización” o “racionalización” de la monarquía efectuada en los primeros momentos del constitucionalismo revolucionario europeo continental va a transcurrir mediante una fórmula poco duradera: la llamada “monarquía republicana” (Constitución francesa de 1791, Constitución española de 1812) en la que prevalecerá el principio democrático sobre el principio monárquico. Esa fórmula se agotará sin que evolucione hacia la monarquía parlamentaria. Tampoco dará origen a la monarquía parlamentaria otra fórmula de “constitucionalización”(más bien pseudoconstitucionalización)de la monarquía en la Europa del siglo XIX: la monarquía limitada basada en el principio monárquico (efímero sistema en la Francia de 1814 y en la España de 1834, pero mucho más duradero en la Alemania del siglo XIX hasta primeros del XX).

Frente a estas dos habrá una tercera fórmula de constitucionalización de la monarquía en la Europa continental durante el siglo XIX: la llamada “monarquía constitucional” o dual, que será la fórmula más fértil y la que engendrará en su seno, poco a poco, la actual monarquía parlamentaria de la Europa continental. Mediante esta fórmula (Constitución francesa de 1830, belga de 1831, españolas de 1837, 1845 y 1876, etc.) se intentará compatibilizar la monarquía con el liberalismo buscando un equilibrio entre tradición y razón, entre legitimidad monárquica y legitimidad democrática, es decir, entre principio monárquico y principio democrático. La base intelectual de esta construcción la ofrecerá el liberalismo doctrinario, empeñado en buscar el equilibrio, el “punto medio”, entre el conservadurismo y el liberalismo radical. La nación no se identificaría exclusivamente con el pueblo, sino que integraría a la historia y al presente y, por ello, la soberanía nacional estaría representada, de manera compartida, por el rey y el parlamento. Ambos poderes compartirían también la potestad legislativa y la formación y sostenimiento del gobierno.

En el propio seno de esta monarquía constitucional dual se irá gestando poco a poco, incorporando las prácticas políticas inglesas, la evolución hacia la monarquía parlamentaria, proceso de transformación que, en Europa continental, se desarrollará sólo en los dos últimos siglos y que conseguirá acomodar, primero con el liberalismo y después con la democracia, no la vieja monarquía estamental (como sí ocurrió en el largo proceso británico), sino la más moderna monarquía constitucional.

Son distintos, pues, los puntos de partida. En el Reino Unido se arranca de la edad media, en la Europa continental del siglo XIX; en el Reino Unido esa evolución opera sobre la base de una constitución en el sentido antiguo, es decir, de una constitución “histórica”, flexible y consuetudinaria, mientras que en Europa continental la evolución se efectuará a partir de constituciones en el sentido moderno, esto es, “racionalizadas”, escritas. Sin embargo, señalada esa diferencia, que es importante para comprender las distintas condiciones en que la evolución se produce, ha de destacarse lo que una y otra experiencia tienen de común: el hecho mismo de la evolución. Porque es cierto que en Europa continental también la monarquía parlamentaria es el producto de una evolución histórica: la que experimenta una monarquía del siglo XIX, ya constitucional, pero aún “dual” (rey y pueblo son fuente de poder) hasta convertirse en una monarquía del siglo XX, también constitucional, pero ya “parlamentaria” (el pueblo es la única fuente de poder y ese pueblo tiene como único y verdadero representante al parlamento). La monarquía parlamentaria, en Europa continental, se gestará en el seno de la monarquía constitucional del siglo XIX y en ese sentido es fruto de liberalismo, pero se perfeccionará, se consolidará, por así decir, en el siglo XX, en el seno de la democracia.

Esta evolución continental se efectuará, también, al modo británico, es decir, sin reformas constitucionales escritas, por lo que, en general, al menos hasta mediados del siglo XX, las monarquías de la Europa continental conservará sus constituciones con una letra de monarquía dual del siglo XIX y con una práctica (que es donde la evolución opera) de monarquía parlamentaria del siglo XX. Y esa práctica ha provocado, por costumbres, por desuetudo, mutaciones constitucionales claras, de tal manera que las constituciones monárquicas europeas en las que esta evolución se ha dado se manifiestan parcialmente como constituciones “históricas”, es decir, integradas por texto

escrito y por convenciones. La monarquía parlamentaria es un producto histórico, pues, no sólo en el Reino Unido, sino también en Europa continental. El producto, en ambos lugares, es similar: el rey ya no es soberano, que lo es el pueblo; el rey ya no legisla, que lo hace el parlamento; el rey ya no gobierna, que lo hace, bajo su exclusiva responsabilidad, el ejecutivo, con la única confianza del parlamento. Y la forma de ese producto también es similar: no está totalmente “racionalizado” por escrito en el texto de la constitución, sino regulado en gran medida por la costumbre.

A partir de la segunda mitad del siglo XX algunos países, por ejemplo Suecia y Dinamarca, han preferido racionalizar en parte la situación constitucionalizando por escrito la monarquía parlamentaria en algunos aspectos. Otros, como Bélgica y Holanda, también por ejemplo, han preferido seguir con el modelo inglés de mutaciones. Y otros, bien fuera de Europa, como Japón, o bien dentro de Europa, como España, han optado por constitucionalizar “ex novo”, de modo completo, por escrito, la monarquía parlamentaria, quizás porque en estos países no se produjo la evolución pacífica, “europea”, de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria, o porque esa evolución se vio truncada por haberse acomodado la monarquía no con la democracia sino con el autoritarismo, o por haber desaparecido incluso durante años la propia monarquía. Cuando en ellos se ha instaurado la democracia y se ha querido, al mismo tiempo, conservar o restaurar la monarquía, dictándose nuevas constituciones, se ha optado, con toda lógica, por trasladar a la letra de la constitución el sistema (en otros lugares sólo existente en la práctica) de la monarquía parlamentaria, que aparece así como el fruto de la norma escrita y no de la costumbre, como tipo “racionalizado” y ya no sólo “histórico” de esta clase de monarquía.

## ***2. Las características generales de la monarquía parlamentaria en la teoría constitucional***

La constitucionalización de la monarquía parlamentaria, como la positivización de toda institución, tiene, pues, un signo racionalizador. Se introduce, en primer lugar, en el texto de la norma lo que es un principio general de la teoría: que la monarquía sólo es compatible con el estado democrático cuando aquella es parlamentaria. Se dota,

además, de mayor seguridad a la organización del estado, en cuanto que desaparecen las dudas que la mera práctica alberga (aunque la práctica sea muy seguida) al objetivarse, por escrito, el deber ser. Se logra, finalmente, la concreción en el ordenamiento del tipo específico de monarquía parlamentaria que se establece, o lo que es igual, se concreta el modelo, que así deja de ser tributario de modo excesivo (como lo sería si no estuviese positivizado) de la historia (dato poco seguro, por lo cambiante) y del derecho comparado (dato también poco seguro por la escasa formalización que en ese derecho, por lo general, la institución ha recibido). No es que así se desprece el valor de la teoría, ni mucho menos (al fin y al cabo toda constitución particular, o todas las instituciones constitucionales particulares, necesitan, para ser interpretadas, de una teoría general que sin la historia y el derecho comparado no podría construirse), sino de que, cuando se ha producido la juridificación escrita de una institución, la teoría acerca de ella tiene una base sólida para operar con validez: los propios preceptos de la norma escrita. No se trata, pues, en modo alguno, de huir de la teoría general, sino de usarla de manera adecuada al propio ordenamiento.

La teoría general del Estado tiene muy claro que hoy la dicotomía monarquía-república no pueden entenderse como una distinción fundamental de las formas políticas, en la vieja concepción de que la monarquía es la atribución a uno, el monarca, del supremo poder del Estado y la república la atribución de ese poder al pueblo. Como nos muestra la experiencia, esta vieja distinción (quizás válida en épocas del pasado remoto) ya no se corresponde con la realidad. Hay monarquías que conviven con la democracia y repúblicas que se asientan en el autoritarismo. Hoy, una monarquía parlamentaria es más próxima a una república parlamentaria que a una monarquía absoluta y, recíprocamente, una república parlamentaria mucho más próxima a una monarquía parlamentaria que a una república autoritaria o dictatorial. Las formas de Estado no se clasifican hoy en repúblicas y monarquías, sino en democracias y autocracias, y unas y otras pueden adoptar indistintamente la vestidura monárquica o republicana.

La teoría general de la monarquía nos suministra dos principios que la cualifican como forma de la jefatura del estado radicalmente distinta de la república (ni una ni otra son hoy, por sí solas, como se ha dicho, formas de estado) y esos dos principios son la sucesión hereditaria y la irresponsabilidad regia. De ahí que, como ya hemos apuntado,

no pueda sostenerse hoy, con rigor, que es característica general (cualidad propia) de la monarquía la atribución a uno, el monarca, del supremo poder del estado. Es mucho más correcto entender que, jurídicamente, las dos formas de estado desde el punto de vista de la relación poder-ciudadanos (o derecho-ciudadanos) son la democracia y la autocracia; lo mismo que desde el punto de vista de las relaciones poder-territorio (o derecho-territorio) son estado simple y estado compuesto (más exactamente, estado con un ordenamiento simple y estado con un ordenamiento territorialmente compuesto).

Oponer monarquía a democracia no sería sólo políticamente inconveniente para la perpetuación de la monarquía, sino también jurídicamente incorrecto, porque sería tomar como cualidad intrínseca de la monarquía lo que sólo fue cualidad de un tipo o unos tipos determinados de monarquía; porque supondría negar la evidencia de la conciliación entre democracia y monarquía que se produce en la actual monarquía parlamentaria; y porque significaría, en fin, condenar a la monarquía parlamentaria del presente a ser sólo forma política de imposible juridificación constitucional, lo que conduciría a pervertir el concepto mismo de constitución en los casos en que ésta, proclamando la democracia, conserve la monarquía. Como parece obvio, una teoría así de la monarquía carece de validez en el presente. La monarquía parlamentaria sigue siendo monarquía porque se aseguran los únicos requisitos que la teoría constitucional de la monarquía exige: la sucesión hereditaria y la irresponsabilidad regia. Y el Estado democrático sigue siendo democrático con monarquía parlamentaria porque en ese Estado se cumplen los requisitos que la teoría general de la democracia exige: soberanía popular, emanación democrática del poder y del derecho, responsabilidad de los poderes públicos. Lo que significa, a su vez, que la teoría general de la monarquía parlamentaria predica de ésta las siguientes características: el monarca no es soberano, el monarca no legisla, el monarca no gobierna. Y justamente porque el monarca carece de tales poderes es por lo que no repugna al principio democrático que el titular de la jefatura del Estado no se elija, sino que acceda al cargo por herencia, y justamente también porque el monarca carece de tales poderes es por lo que tampoco repugna al principio democrático que el jefe del Estado (el rey) sea irresponsable.

Que el rey no es soberano, ni legisla ni gobierna son, pues, lo que hoy podríamos llamar con propiedad principios generales de la monarquía parlamentaria.

Principios generales que, en algunos ordenamientos, se desprenden más de la práctica que de los textos constitucionales y que por ello puede a veces gozar de cierto grado de indeterminación, pero que en otros ordenamientos se encuentran más asegurados en cuanto que se ha producido, en el propio texto constitucional, la regulación de la monarquía parlamentaria. Como es, exactamente, el caso de España.

### ***3. La monarquía parlamentaria en el ordenamiento constitucional español***

La Constitución española ha positivizado la monarquía parlamentaria y ello supone que, entre nosotros, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no hayamos de extraer el significado de la figura sólo de aquellos principios generales que la teoría proporciona, sino más precisamente de las reglas y principios positivizados en el propio texto de la Constitución. Y esa no identidad (aunque haya cierta analogía, o mejor dicho, cierta proximidad) con los ordenamientos de otras monarquía europeas, ya dota de una especial singularidad a la monarquía parlamentaria española. En nuestro ordenamiento, la monarquía parlamentaria aparece recogida, como fórmula, en el art. 1.3 CE, donde se dice que “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. La redacción no parece muy afortunada, ya que el término “forma política del Estado” se presta a equívocos, en la medida en que pudiera confundirse con “forma de Estado”. En nuestra Constitución democrática la monarquía no puede concebirse como “forma de Estado” en sentido jurídico, en cuanto que no se atribuye al monarca, sino al pueblo, la soberanía. Por ello, y siempre desde el punto de vista estrictamente jurídico, hay que sostener que la forma de Estado está definida en el art. 1.1 (en relación con el art. 1.2) CE: Estado democrático. Sólo cabría, pues, considerar a la monarquía forma de estado en sentido no jurídico, sino político, es decir, de manera simbólica, sin las características jurídicas que la forma de Estado exige. La monarquía aparece así como forma “política”, no “jurídica” del Estado. En términos jurídicos, la monarquía lo que es exactamente es una forma de la Jefatura del Estado. Del mismo modo que, también en términos jurídicos, la monarquía parlamentaria es una “forma de gobierno”, o más exactamente, el tipo monárquico de la forma parlamentaria de gobierno. De todos modos, lo que se establece con claridad en la Constitución es que España es un Reino, que la Jefatura del Estado en

España es, en consecuencia, monárquica, y que la monarquía prevista en la Constitución es una “monarquía parlamentaria”, cuyos rasgos se concretan a lo largo del texto constitucional, especialmente en el Título II dedicado a la Corona.

De los preceptos constitucionales se deriva, sin duda, que el Rey no posee poder constituyente, pues la soberanía se atribuye en exclusiva al pueblo y de él emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE); que el Rey no posee poder legislativo, pues la potestad legislativa del Estado se atribuye, en exclusiva, a las Cortes Generales (Art. 66.2 CE), y los Estatutos de Autonomía atribuyen, de acuerdo con la Constitución, la potestad legislativa autonómica a los parlamentos de las Comunidades Autónomas; que el Rey no gobierna, potestad que está atribuida, en el ámbito estatal, exclusivamente al Gobierno por el art. 97 CE, y en el ámbito autonómico a los gobiernos de cada Comunidad Autónoma por sus propios Estatutos. El Rey, aisladamente considerado, carece, pues de poderes jurídicos propios, o dicho más exactamente, no puede innovar, por sí mismo, el ordenamiento ni producir, por su sola voluntad, actos jurídicos estatales de aplicación de ese ordenamiento. Sólo “propone” candidato a la presidencia del Gobierno, que es después elegido o rechazado por el Congreso de los Diputados, y sólo “decide” a propuesta de otros órganos (sancionando las leyes, expidiendo los decretos, nombrando a las más relevantes autoridades públicas, etc.) y el Rey no puede, en derecho, oponerse a esas propuestas. Tales decisiones del Rey son, pues, actos debidos. Las únicas decisiones que la Constitución atribuye libremente al Rey son la distribución de las cantidades presupuestarias destinadas al sostenimiento de la Familia Real y la Casa del Rey y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de dicha Casa del Rey (art. 65 CE). Sólo estas últimas decisiones están excluidas del refrendo, debiendo ser todas las demás refrendadas por el Presidente del Gobierno, los Ministros competentes o el Presidente del Congreso, según los casos, careciendo de validez si así no lo fueren (arts. 56.3 y 64 CE).

Lo que acaba de exponerse no supone una contradicción con el hecho de que el Rey, como Jefe del Estado, es el supremo órgano de éste, y en tal sentido se requiere de su intervención para los actos más relevantes de la vida estatal. La inactividad del Monarca paralizaría, en consecuencia, la marcha del Estado. Ello es enteramente cierto: sin los actos del Rey el Estado no puede funcionar. Pero el derecho impone que esos

actos deban producirse, necesariamente, es decir, que sean de obligatoria realización. Sin la firma del Rey el Estado no funciona, pero el Rey debe firmar siempre. Ese es el sentido de la monarquía parlamentaria: el Monarca, por ser Jefe del Estado es el órgano supremo, pero por ser Rey es un órgano supremo desprovisto de competencias de libre ejercicio.

Todo ello no significa dejar vacía la monarquía parlamentaria ni reducir el papel del Rey a un mero adorno constitucional. El Rey tiene atribuidas competencias de la más alta relevancia en cuyo ejercicio nadie puede sustituirle. Además, como el Rey es inviolable y no está sujeto a responsabilidad (art. 56.3 CE), el derecho no puede ejercer sobre él la “vis coactiva”, sino sólo la “vis directiva”, por lo el funcionamiento de todo el entramado constitucional se sustenta en la voluntaria sumisión del Rey al ordenamiento. De otro lado, la importancia de la figura de un monarca parlamentario ni se mide ni podría medirse (porque entonces no estaríamos ante una monarquía parlamentaria compatible con un Estado democrático) por la existencia de poderes propios, sino por la dignidad de la figura del Rey y por sus capacidades de integración simbólica de la unidad estatal. En una monarquía parlamentaria hay que distinguir netamente el plano de los poderes jurídicos del Rey (que no pueden ser de libre ejercicio) del plano de la influencia política del Rey, capaz de operar con mayor fuerza en cuanto que en esa forma de monarquía el Rey, por no ostentar poder jurídico por sí solo, está en mejores condiciones de ejercer aquella influencia política, es decir, la función política (que no competencia jurídica) “moderadora” a la que alude el art. 56.1 CE.

El poder del Rey en este tipo de monarquía es, pues, de una extraordinaria relevancia. Su influencia se despliega a través del ejercicio de las facultades clásicas de “advertir, animar y ser consultado” con mucha mayor eficacia que a través de unos poderes de decisión que, si existieran, supondrían siempre un riesgo para la propia monarquía, además de una incompatibilidad clara con el principio democrático. Más aún, cabría decir que las formas simbólicas son lo más valioso de la monarquía parlamentaria y que en ellas reside su éxito. Si se intentara transmutarlas en formas jurídicas (esto es, en verdaderas potestades) desaparecería muy probablemente la propia monarquía parlamentaria, que se sostiene precisamente porque el Rey no posee “maiestas” por el poder que ostenta, sino por la dignidad que representa. El Estado democrático de

derecho no podría permitir que quien ostente verdadero poder carezca sin embargo de responsabilidad.

Ahora bien, examinado lo que la monarquía significa cuando es parlamentaria, es preciso también referirse, aunque sea brevemente a lo que supone la constitucionalización de una forma de gobierno que, con monarquía, es de tipo parlamentario, porque a ello alcanza también la definición contenida en el art. 1.3. CE. A diferencia de la república parlamentaria, donde el Jefe del Estado es elegido, en una monarquía esa Jefatura, por ser hereditaria, carece de algunos de los poderes que tiene en un régimen republicano. En nuestra monarquía parlamentaria no es correcto hablar, en sentido estricto, de un ejecutivo dual: el poder ejecutivo reside, en exclusiva, en el Gobierno (art. 97 CE), que dirige la Administración, la política interior y exterior del Estado y posee la potestad reglamentaria.

Ese Gobierno es responsable, no ante el Rey, sino ante el parlamento, más exactamente en nuestro ordenamiento, ante el Congreso de los Diputados, que elige al Presidente del Gobierno y lo puede hacer caer por rechazar una cuestión de confianza o aprobar una moción de censura. A su vez, es el Presidente del Gobierno el que puede proponer al Rey (que ha de aceptarla) la disolución de las cámaras. Un Gobierno, pues, parlamentario y no presidencialista, aunque se trate de un parlamentarismo racionalizado, que se configura, más que como un parlamentarismo de gabinete, como un parlamentarismo de canciller o de Presidente del Gobierno, por lo que éste es el que goza de la confianza de la Cámara, debiendo los ministros gozar únicamente de la confianza del Presidente, que libremente propone al Rey el nombramiento y cese de los mismos. Así, una monarquía parlamentaria como la nuestra se configura como un sistema en el que, pese a regir el principio, propio del parlamentarismo, de la centralidad de las Cámaras en cuanto a la legitimación democrática del poder, también rige el principio de la fortaleza del Presidente del Gobierno en cuanto al ejercicio de ese poder, porque es el Presidente el que se presenta como el centro directivo del sistema.

#### **4. Las funciones del Rey**

El Rey se relaciona con todos los poderes del Estado sin ejercer exactamente ninguno de ellos. Se relaciona con el poder legislativo en cuanto que sanciona las leyes aprobadas por las Cortes Generales, pero sin que esa sanción albergue la posibilidad de veto; con el poder ejecutivo, ya que ha de expedir (sin poder rehusar la firma) los decretos aprobados en el Consejo de Ministros; con otros órganos constitucionales, en la medida en que, siempre a propuesta, efectuará el nombramiento de sus miembros; e incluso con el poder judicial, aunque aquí de manera simbólica y no mediante actos jurídicos, en cuanto que la justicia se administra en nombre del Rey (art. 117.1 CE). Los actos de relación del Rey con los demás órganos del Estado están recogidos en los arts. 62 y 63 CE.

No interesa aquí, sin embargo, tratar pormenorizadamente de esos actos, sino más genéricamente de las funciones a cuyo servicio esos actos se realizan. Tales funciones están anunciadas en el art. 56.1 CE: “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”. Esta pluralidad de funciones, derivadas todas ellas de la condición de Jefe del Estado, están dirigidas a expresar el significado propio o genuino del órgano, “símbolo de la unidad y permanencia” del Estado mismo. Ahora bien, como ocurre con toda institución, máxime cuando se trata de la más alta institución pública (la Jefatura del Estado), la función general que desempeña despliega su efectividad a través de una doble vía: política-simbólica y política-jurídica. La primera vía opera a través de cauces no formalizados (influencia) y la segunda a través de cauces formalizados (competencia). Cuando la Jefatura del Estado es monárquica, la potenciación de la primera vía se acrecienta de manera indudable.

Así, la expresión (y el aseguramiento) de la unidad y permanencia del Estado no se manifiesta sólo en competencias (por ejemplo, sancionar las leyes, incluyendo, claro está, los Estatutos de Autonomía) que el Monarca tiene atribuidas, sino también, y principalmente, en la capacidad de integración histórica, territorial y funcional que se

deriva de la Corona como símbolo. En cuanto al cometido de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, que ya no se traduce (a diferencia de lo que sucedía en la monarquía constitucional o “dual” del pasado) en poderes propios (el Rey no puede ser concebido en nuestro ordenamiento como poder moderador en el sentido que a dicha figura atribuye la doctrina del Derecho público del siglo XIX, siendo ahora el Tribunal Constitucional el órgano que ejerce la función de arbitraje jurídico constitucional) con la única excepción de la capacidad de propuesta de candidato a Presidente del Gobierno (arts. 62.d, y 99 CE), su efectividad se manifiesta por procedimientos informales a través de la “auctoritas” y no de la “potestas”, por medio, pues, de la influencia y no de la competencia, es decir, en el ejercicio de las capacidades de “animar”, “advertir” y “ser consultado” que son propias del Rey en la monarquía parlamentaria. Algo parecido podría decirse de la función de representación internacional del Estado, que no sólo se manifiesta a través de actuaciones formalizadas (ratificación de tratados, acreditación de embajadores, declaración de la guerra, conclusión de la paz, art. 63 CE), sino también a través de la capacidad simbólico-representativa que la Corona puede desplegar hacia el exterior, muy especialmente en lo que se refiere a las “naciones de la comunidad histórica” hispánica.

Por último, debe señalarse que la Constitución deja claro (como no podía ser de otra manera, dado lo que disponen sus arts. 1.2 y 66, entre otros) que el Rey es poder constituido, o más exactamente, que la Corona es órgano constitucional y que, por lo mismo, carece de facultades (tomando el término en sentido amplio) al margen o por encima de la Constitución, de ahí que el Rey sólo “ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”(art. 56.1 CE), no siéndole aplicable a este órgano estatal ni siquiera la teoría de los “poderes implícitos” (que sí podría aplicarse a otros órganos, por su condición representativa y su posición en la estructura estatal, como ocurre con el parlamento, o incluso por la función de garantía jurídica final o suprema del ordenamiento, como es el caso del Tribunal Constitucional). No obstante, respecto del precepto constitucional que acaba de transcribirse (inciso último del art. 56.1 CE) habría que aclarar que, por la propia significación de la Corona, por la condición de órgano supremo del Estado que tiene el Rey, no cabe la desconstitucionalización de sus caracteres básicos y de sus atribuciones y, en consecuencia, que la llamada a las leyes como normas capaces de expresar “funciones” del Rey supone, sin duda alguna, una

expresión equívoca que la interpretación debe resolver en el sentido de que son las normas constitucionales las únicas capaces de atribuir “ex novo” funciones al Monarca, y que las leyes lo que pueden es sólo “desarrollar”, “concretar”, “especificar”, facultades o competencias directa o indirectamente derivadas de funciones constitucionalmente atribuidas.

## ***5. El Rey y el poder legislativo del Estado***

De entre todas las funciones regías he preferido, por razones de limitación del tiempo normal de una conferencia, detenerme en una sola: la que me parece fundamental, como es la intervención del monarca en el poder legislativo del Estado.

Es claro, pues, que, en nuestra Constitución, la potestad legislativa del Estado corresponde a las Cortes Generales, como expresa el art. 66 CE y que de esa potestad el Rey no participa. El Rey participa en una fase posterior al ejercicio de la potestad legislativa, que realizan las Cortes aprobando un proyecto o proposición de ley y convirtiéndolo en ley. Y esa fase posterior es la de la integración de la ley en el ordenamiento del Estado, donde la intervención del Rey no es libre sino obligada. Las Cortes "hacen" la ley, pero esa ley no "nace" a la vida del Derecho hasta que no se publica, con la consiguiente entrada en vigor. Pero, para poder publicarse, primero ha de ser sancionada y promulgada por el Rey.

### **5.1. La sanción de las leyes**

La sanción no es, pues, en nuestro ordenamiento, un acto legislativo, sino un acto regio en relación con la potestad legislativa de las Cortes Generales. Las Cortes hacen la ley, que resulta ya perfecta y con un texto definitivo desde la aprobación parlamentaria. Lo que se presenta al Rey para la firma no es un proyecto de ley, sino, como bien dicen los arts. 62.a) y 91 CE, una "ley" aprobada por las Cortes Generales. Cuando las Cortes aprueban un proyecto o proposición de ley convierten ese texto en ley. Ley perfecta, pero aún no eficaz, o mejor dicho, ley que ya está "hecha" pero que aún no ha nacido para la

vida del Derecho, que aún no se ha integrado en el ordenamiento jurídico. De la misma manera que ocurre con los Decretos, donde lo que se presenta a la firma del Rey, para que lo expida, no es un proyecto de Decreto, sino un Decreto aprobado por el Consejo de Ministros (Art. 62.f, CE) y por ello el acto de expedición por el Rey no es ejercicio de la potestad reglamentaria, que la Constitución atribuye (art. 97) al Gobierno, sino un acto de relación del Rey con el Gobierno.

La discusión acerca de en qué fase del procedimiento legislativo se inserta la sanción me parece que sólo puede ser aclarada si previamente se definen esas fases. Si por fase constitutiva de ese procedimiento se entiende la de hacer la ley y fijar definitivamente su texto, parece indudable que la sanción no se integra en la fase constitutiva, que terminaría con la aprobación de la ley por las Cortes Generales. Si, en cambio, por fase constitutiva se entendiera la que determina que la ley nazca a la vida del Derecho como tal, con plenos efectos de obligar, entonces la sanción sería un acto constitutivo de la ley, como también lo serían la promulgación y la publicación. No hay ley en el ordenamiento hasta que no se publica, como no nace el derecho real de hipoteca, por ejemplo, hasta que no se inscribe. Con lo cual no habría tres fases en el procedimiento legislativo, de iniciativa, constitutiva e integradora de la eficacia, sino sólo dos: iniciativa y constitutiva.

Creo más conveniente, y no sólo por aceptar una convención doctrinal, sino porque se corresponde mejor con nuestro ordenamiento, optar por la tesis de las tres fases y entender la fase constitutiva (no de la ley, sino del procedimiento legislativo, distinción importante para disipar equívocos) como aquella que aprueba el texto definitivo de la ley, fase, pues, que transcurre íntegramente en la actividad parlamentaria, es decir, en la potestad legislativa, que significa la potestad de "hacer" leyes. La sanción, como la promulgación y la publicación pertenecen a la fase integradora de la eficacia. La ley nace perfecta con la aprobación parlamentaria, pero aún no eficaz. Existe desde entonces un texto de una ley, pero no una ley integrada en el ordenamiento. Para esa integración necesita del concurso de actos posteriores a la potestad legislativa, actos para dotar de eficacia plena a la ley, que no derivan de que la ley despliegue ya una especie de eficacia "ad intra" y sea esta ley aprobada por las Cortes la que imponga la realización de aquellos actos posteriores, sino que tales actos derivan del mandato constitucional

contenido en los arts. 62.a) y 91. Por ello tales requisitos, constitucionalmente impuestos, son, sin duda, requisitos de validez de la ley. Tan requisitos de validez de la ley son la aprobación parlamentaria como la sanción, la promulgación y la publicación. Cuando faltare la aprobación, la ley, sencillamente, sería inexistente. Cuando faltaren la sanción, la promulgación o la publicación, la ley no adquiriría validez. Y ello es así porque la Constitución exige tales requisitos inexcusables para la integración de la ley en el ordenamiento (arts. 9.3 y 91).

La sanción no puede significar en nuestro ordenamiento lo que significó en el pasado, cuando el Rey también era legislador. El Rey no tiene (ni podría tener en una Monarquía parlamentaria democrática) el derecho de veto, ni puede rehusar la sanción. La sanción es un acto jurídico, sin duda, pero un acto debido, una competencia regia de obligado ejercicio, como se desprende del significado jurídico de la Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), de la atribución a las Cámaras de la potestad legislativa (art. 66 CE) y de los términos imperativos que utiliza el art. 91 CE ("El Rey sancionará..."). El Rey, al sancionar, no puede ejercer ninguna competencia de examen sobre la constitucionalidad de la ley, que ello sólo corresponde al Tribunal Constitucional. En cambio, sí tiene que sancionar lo que la Constitución le exige: una "ley aprobada por las Cortes Generales". De manera que si es notorio que el texto que se le presenta a la firma no ha sido aprobado por las Cortes, el Rey no puede sancionarlo, porque se lo impide la propia Constitución. Esa inexistencia de aprobación parlamentaria es, creo, la única causa por la que el Rey puede negarse a firmar la ley. Salvo en ese supuesto, el Rey tiene que firmar siempre, sin que quepa deducir del juramento regio de la Constitución determinado en el art. 61 CE competencia alguna del Rey para controlar la constitucionalidad de la ley.

Es posible que la sanción se recoja en la Constitución por inercia histórica y que podría perfectamente haberse prescindido de ella y atribuirse al Rey sólo la promulgación, pero una vez que la Constitución la recoge ha de dársele un contenido, ha de significar algo, puesto que, atribuida al Rey por la Constitución no puede sostenerse que carezca de contenido jurídico alguno. Si entendiéramos la sanción en su sentido clásico, como acto legislativo, tendríamos que concluir, dado que en nuestra Constitución está claro que el Rey no posee potestad legislativa, que la sanción carecería de

relevancia jurídica intrínseca, y que sería una simple fórmula vacía de contenido. Pero esa interpretación creo que debería abandonarse, puesto que los preceptos constitucionales, todos ellos, tienen la condición de normas jurídicas y una vez que la Constitución atribuye al Rey la sanción hay que dotarla de un contenido jurídico. Un contenido que ya no puede ser el que clásicamente tenía el término.

La sanción puede considerarse, entonces, como un acto regio mediante el cual la ley, hecha por uno de los poderes del Estado, aparece, por la sanción, como una ley del Estado en su conjunto. La firma del Rey, que simboliza la unidad y permanencia del Estado, confiere a la ley el sello de la estatalidad. Con la sanción, ya es ley del Estado y no sólo ley de las Cortes Generales. La comprobación de que el texto de la ley que se presenta para la sanción concuerda exactamente o no con el aprobado por las Cortes no es competencia del Rey al sancionar (aunque éste pueda advertir sobre ello a quien le presenta el texto para la firma, advertencia que, como se verá más adelante al tratar del plazo para la sanción, no puede eliminar, si no es atendida, la obligación de sancionar), sino del Presidente del Gobierno que es el órgano (art. 2.2.h, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) que presenta al Rey el texto para su firma. Y es igualmente el Presidente del Gobierno, que también refrenda la sanción (art. citado de la Ley del Gobierno en aplicación de lo establecido en el art. 64 CE), al que se le exigiría la responsabilidad por cualquiera anomalía que se diese.

Sin la firma del Rey no nace la Ley, pero el Rey ha de firmar siempre las leyes aprobadas por las Cortes Generales que el Presidente del Gobierno le presente para su firma. Se trata, como ya se dijo, de un acto debido del Monarca, como lo son también otros muchos, entre ellos la expedición de los Decretos aprobados en el Consejo de Ministros (art. 62.f, CE) o la ratificación de los tratados internacionales autorizados por las Cortes o en algunos casos sólo por el Gobierno (art. 63.2 CE).

Respecto del plazo de quince días para sancionar la ley (art. 91 CE) el problema reside en el momento que ha de tenerse en cuenta para que corra ese plazo. Aquí se abren dos opciones: o el plazo comienza desde la fecha de la aprobación parlamentaria o el plazo comienza desde el día de la presentación de la ley al Rey por el Presidente del Gobierno. Si se interpreta que la voluntad del poder legislativo no puede ser mediatizada

en el tiempo por el Presidente del Gobierno alargando la presentación al Rey de una ley, y por lo mismo retrasando su entrada en vigor, habría que concluir que ese plazo comienza desde el día de la definitiva aprobación parlamentaria, o mejor dicho, desde el día de la publicación del texto de la ley aprobada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

La otra opción es considerar que el plazo comienza a correr desde la presentación al Rey, por el Presidente del Gobierno, del texto de la ley, y las razones para ello vendrían dadas porque esa es la única manera de que el Rey tenga, efectivamente, un plazo de quince días para sancionar, dado que entre la aprobación de la ley (o su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales) hasta su presentación al Rey han de realizarse determinados actos (la confección del ejemplar en "canto dorado", por ejemplo) que demorarían, inexcusablemente, la presentación de la ley al Rey. Ahora bien, el inconveniente de esta tesis reside en que queda en manos del Presidente del Gobierno demorar la presentación al Rey y por ello la definitiva entrada en vigor de la ley.

Creo que el dilema planteado parte de una base cuestionable: la de que el plazo de 15 días lo tiene el Rey para sancionar, es decir, para que tenga tiempo suficiente para poder advertir al Presidente del Gobierno los defectos que encontrare en la ley, en el ejercicio de la facultad de advertir que es una de las funciones clásicas del Rey en la Monarquía parlamentaria. Ahora bien, esa posibilidad de advertencia no puede desplegar una actividad de control sobre las leyes aprobadas por las Cortes, así como tampoco el Presidente del Gobierno podría, advertido por el Rey, rectificar en nada el texto de la ley ya aprobada ni devolverla al Parlamento para su reconsideración. Sólo podría advertir el Rey al Presidente de defectos puramente formales (erratas o no completa coincidencia con el texto aprobado por las cámaras) y, en tal caso, si el Presidente insiste en no corregir esos defectos puramente formales o si persiste en que tales defectos no se dan, entonces el Rey está obligado a sancionar. Reducida así la capacidad de advertencia del Rey al Presidente, el razonamiento en que se fundamenta la tesis que estamos examinando pierde gran parte de su solidez.

Por ello parecería una mejor interpretación la de entender que el plazo de quince días no es un plazo concedido al Monarca, sino impuesto a la ley aprobada en el Parlamento, que ha de ser sancionada en el plazo improrrogable de quince días, justamente para evitar la intervención de otros poderes distintos al legislativo alargando la integración de la Ley en el ordenamiento. Esta interpretación exige (como ocurre con la publicación, que la Constitución ha fijado que sea "inmediata" a partir de la intervención del Monarca) el cumplimiento por el Presidente del Gobierno de una prescripción no escrita, pero perfectamente deducible del texto constitucional: el deber del Presidente de presentar "de inmediato", es decir, lo antes posible, el texto de la ley aprobada por las Cortes a la firma del Rey. El Presidente del Gobierno incurriría en responsabilidad si así no lo hiciese y mucho más si incluso presenta la ley al Rey después del plazo de quince días. No sólo en responsabilidad política, sino también en responsabilidad jurídica por incumplimiento de la Constitución. Podría, incluso, pensarse en la hipótesis del planteamiento de un conflicto de atribuciones entre las cámaras y el Gobierno, por entender las Cortes que el Gobierno habría invadido la potestad legislativa, potestad que incluye la voluntad de las cámaras de que la ley aprobada por ellas no pueda ver retrasada su entrada en vigor.

Sin embargo, esta opción por entender que el plazo de quince días lo es para sancionar la ley aprobada por las cámaras y no para sancionar el texto que al Rey le presenta el Presidente del Gobierno, plantea un serio problema: el de si el Rey está o no obligado a firmar si la ley se le presenta después de ese plazo. Si la firma, estaría incumpliendo la Constitución. Pero si no la firma estaría contrariando la voluntad legisladora de las Cortes Generales, que han hecho la ley precisamente para que se incorpore al ordenamiento. Este problema, de difícil solución, es el que finalmente me conduce a sostener que el plazo de quince días comienza a correr desde la presentación de la ley al Rey para su firma. Pero ello significa que hay que deducir de la Constitución, como antes ya adelanté, una obligación que el Presidente del Gobierno ha de cumplir: la de presentar la ley al Rey para su firma "inmediatamente", es decir, en el menor plazo posible que requieren los trámites de elaboración del texto que al Rey se presenta. De esa manera, el Rey tendrá siempre que firmar y no podrá rehusar la firma, aun en la hipótesis de que el texto, incumpléndose por el Presidente del Gobierno la obligación antes referida, se le presentare en plazo superior a los quince días desde la aprobación

de la ley por las Cortes (o su publicación en su Boletín Oficial). El incumplimiento por el Presidente de ese deber de "inmediatez" no supondría entonces un vicio de invalidez de la ley, pero sí una responsabilidad imputable al Presidente, en cuanto que habría mediatizado la potestad legislativa de las cámaras.

## **5.2. Promulgación de la ley y orden de publicación**

Para algunos autores la promulgación se confunde con la sanción, para otros con la orden de publicación. No creo que esas soluciones sean satisfactorias, porque ha de partirse, en la interpretación constitucional, del principio de la no redundancia. Cuando la Constitución, en su art. 91, ha previsto la sanción y también la promulgación, ha de entenderse que se trata de dos actos distintos, necesariamente. De nuevo, el equívoco parece derivarse de querer atribuir a la promulgación, en nuestro ordenamiento actual, el sentido (mas bien los sentidos) que históricamente tuvo o tiene todavía en otros ordenamientos distintos al nuestro. En mi opinión, mediante la promulgación no se certifica que la ley presentada al Rey concuerda con el texto aprobado por las Cortes Generales, porque ello pertenece a la sanción (y es el Presidente el Gobierno y no el Rey el destinatario de esa obligación de comprobar la veracidad). Tampoco con la promulgación se impone a la ley el sello de la estatalidad, que ello es también contenido de la sanción. Y tampoco la promulgación se confunde con la orden de publicación, que es otro acto que la Constitución ha distinguido de la promulgación.

Creo que el contenido jurídico de la promulgación es el mandato de cumplimiento de la ley que ya es ley del Estado como consecuencia de la sanción. Si al Rey sólo se le hubiera atribuido la sanción, esta orden de cumplimiento de la ley se derivaría de la sanción misma (o se entendería incluida en ella). Si al Rey sólo se le hubiese atribuido la promulgación, el sello de la estatalidad habría que entenderlo incluido en el contenido de la promulgación. Pero como no se ha hecho así, no hay más remedio que distinguir el contenido de la sanción y de la promulgación. La fórmula ritual que se utiliza en nuestras leyes se descompone, de esa manera, en dos: una, "A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley" (esa es la fórmula de la sanción, insertada en el encabezamiento del texto

legal), y la otra, "Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta ley" (esa es la fórmula de la promulgación, insertada al final del texto de la ley). Esta distinción, además, guarda toda coherencia con el supuesto de la sanción y promulgación de la reforma constitucional, como después veremos.

En cambio, la orden de publicación no se recoge en fórmula expresa, que quizás hubiera sido conveniente introducir, en los términos "Publíquese esta Ley en el Boletín Oficial del Estado" o similares. Por lo que ha de entenderse que esa orden va implícita en la firma del Rey o que es una orden verbal que el Rey da al Presidente del Gobierno. Porque la publicación ya no es un acto regio, sino un acto del poder ejecutivo (que ostenta la competencia sobre el Boletín Oficial del Estado). Pero lo importante es que lo que compete al Rey, esto es, la orden de publicación, de la que es destinatario el Gobierno, no se confunde con la promulgación, sino que es un acto regio de ejercicio de una competencia atribuida por la Constitución, que no es competencia ejecutiva, ni tampoco, claro está, legislativa, sino de relación, en este caso, del Monarca con el Gobierno.

El Rey no "gobierna" porque ordene la publicación, sino que ejerce una competencia ("relacional") como todas las competencias del Monarca, que nunca se confunden con el ejercicio de los tres poderes constituidos, sino que relacionan al Rey con esos poderes, como símbolo que es de la unidad y permanencia del Estado. El acto de publicación sí es un acto del Gobierno, requisito por supuesto de validez de la ley, pero no ya un acto regio, por lo que no corresponde a esta conferencia estudiar esa cuestión y los muchos problemas que plantea.

No obstante, sí forma parte del acto del Rey una condición impuesta a la publicación de la ley: que ésta sea "inmediata". Como dice la Constitución en su art. 91, el Rey "ordenará su inmediata publicación". Por lo que se impone al Gobierno la obligación de que esa publicación se realice sin dilaciones indebidas, esto es, en el estricto menor plazo posible.

## **6. El Rey y la reforma constitucional**

En la Monarquía parlamentaria el Rey no ejerce poder constituyente alguno ni tampoco poder de reforma constitucional. Ni hay precepto en nuestra Constitución que confiera en ese ámbito competencias al Rey de intervención en el ejercicio de tales poderes ni podría aceptarse que el Rey las tuviese, porque entonces se entraría en contradicción con el significado de la Monarquía parlamentaria democrática, que es la establecida en el ordenamiento jurídico español. Cosa bien distinta es que puedan deducirse, interpretativamente, actos del Rey en relación con el poder constituyente y el poder de reforma constitucional, como veremos a continuación.

Tanto el art. 62.a) CE como el 91 CE sólo atribuyen competencias al Rey en relación con las leyes, y es claro que ni la Constitución ni sus reformas son leyes. Ante este silencio constitucional cabría, en una interpretación puramente literal, concluirse que el Rey no tiene actuación alguna en la materia. Pero tal interpretación debe desecharse porque conduciría al absurdo: la Constitución y sus reformas carecerían de la condición de obligar, del mandato de publicación, que sólo la firma del Rey puede prestarles.

Esa laguna ha de cubrirse no por analogía (Constitución y ley son normas radicalmente distintas), sino mediante apelación a los principios constitucionales. Si el Rey (art. 56) simboliza la unidad y permanencia del Estado y si la Constitución y sus reformas son las normas supremas del Estado, la firma del Rey resulta, a mi juicio, imprescindible.

Ahora bien, ello no significa que, mecánicamente, el Rey posea, en relación con la Constitución y sus reformas, las mismas competencias que el art. 91 le atribuye en relación con las leyes (ya se ha dicho que no puede recurrirse plenamente a la analogía para cubrir la laguna), sino que tales competencias se modulan para adaptarlas a un tipo de normas distintas de las allí expresamente aludidas.

No me cabe dudas, entonces, de que el Rey puede y debe promulgar la Constitución y sus reformas y ordenar su inmediata publicación en el plazo de quince días. Ahora bien, respecto de la sanción la situación cambia. Cuando interviene el pueblo

español mediante referéndum en la aprobación de la Constitución y de sus reformas, la ratificación popular del texto aprobado por las Cortes Generales viene a significar exactamente su sanción. Sanción y sello de la estatalidad que le otorga la actuación del máximo poder en el Estado: el pueblo soberano. El pueblo sanciona la Constitución o su reforma al ratificar en referéndum la voluntad de las Cortes Generales. En tales casos, el Rey no sanciona (pues la sanción ya se ha producido), sino que promulga y ordena la publicación. Así exactamente se hizo con la Constitución vigente, donde la fórmula de encabezamiento fue "... que las Cortes han aprobado y el pueblo española ratificado la siguiente Constitución". No hay alusión alguna a la sanción regia, pero sí a la promulgación, que al final de la Constitución se insertó con la fórmula habitual.

En cuanto a las reformas constitucionales, si no se someten a referéndum, como ocurrió con la única hasta ahora producida, la de 27 de agosto de 1992 que afectó al art. 13.2 de la Constitución, también me parece claro que el Rey (al no haber intervenido el pueblo) puede y debe sancionarla, como así efectivamente sucedió. Y en las reformas en que intervenga el referéndum (facultativo en el art. 167 CE y obligatorio en el art. 168 CE) el que sanciona es el pueblo español y al Rey le corresponde la promulgación y orden de publicación (como sucedió, y ya se ha recordado, en la emanación de nuestro texto constitucional). Esto, claro está, no significa hacer de peor condición a la Constitución que a las leyes, que sí llevan la sanción regia. Por el contrario, es hacerla de mejor condición, puesto que la Constitución es sancionada no por un poder constituido (el Rey), sino por el poder constituyente, soberano, que expresa con mayor propiedad que ningún otro la unidad del Estado en cuanto que todos los poderes constituidos de él emanan.

Esta interpretación presupone que, cuando no haya sanción del Rey, sino sólo promulgación, los requisitos de verificación de que el texto efectivamente ha cubierto los tramites formales, y de que se corresponde con el definitivamente ratificado por el pueblo en referéndum sean operaciones que han de integrarse, en este caso, en la promulgación, de la manera y con los efectos que ya examinamos al tratar de la sanción de las leyes.

## **7. A modo de conclusión**

Que los actos del Rey en relación con la potestad legislativa de las Cortes Generales sean actos debidos no vacía de contenido, en absoluto, a la figura del Rey en nuestro ordenamiento. De un lado, porque respecto de otras funciones del Estado el Rey tiene mayor capacidad de actuación (por ejemplo, y no es único, en la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno), además de la importantísima función política que de la "auctoritas" del Rey se puede desprender en nuestro sistema estatal, así como de la capacidad, innegable, de integración social y política que la Corona desempeña. De otro lado, porque incluso en el ejercicio de sus competencias sobre la ley aprobada por las Cortes Generales, la actuación del Rey es indispensable: sin la firma del Rey no hay ley ni Decreto ni Tratado. Lo que ocurre es que el Rey está obligado a firmar. Y esa actividad regia ordenada por la Constitución es de una extraordinaria relevancia, como ya se ha visto, relevancia que no se pierde, de ninguna manera, por la condición de obligatoria de aquella actividad, condición que es precisamente uno de los presupuestos en que se basa la Monarquía parlamentaria en general, pero más específicamente nuestra Monarquía parlamentaria democrática, en la que la Constitución deja bien claro que la potestad legislativa del Estado corresponde exactamente a las Cortes Generales. Nuestro Estado es democrático, como se le define en el art. 1.1 de la Constitución, pese a ser también una Monarquía, porque el Monarca carece de poderes propios.

La Monarquía parlamentaria es una forma jurídica que no se entiende correctamente si no se comprende también, como expresa la Constitución, que es forma política, es decir, forma en la que el Monarca no tiene poderes jurídicos de libre ejercicio (salvo los señalados en el art. 65 CE), sino competencias de ejercicio obligatorio, pero donde esa merma de poder del Rey se complementa con sus capacidades de influencia política, con sus funciones clásicas de "animar, advertir y ser consultado", así como con las capacidades que despliega la Corona, como institución de carácter simbólico y representativo, aparte de ser un órgano del Estado. Un órgano que tiene menos poder que la Jefatura del Estado en una república, pero mayor peso y significación como Jefatura del Estado en una monarquía.

En una monarquía parlamentaria, el principio monárquico no puede ser nunca una restricción u obstáculo al principio democrático. De ahí que nuestro Estado no deje de ser democrático porque sea un Reino. Sobre esas bases hay que interpretar siempre nuestra Monarquía parlamentaria. Por ello quiero terminar esta ponencia transcribiendo los párrafos finales de mi trabajo "Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes". Allí decía que "Debajo de los monarquismos mal entendidos, de las tesis que defienden la pertinencia (incluso la necesidad) de un Rey con poderes, me parece que se encuentra la vieja idea de que la monarquía es incompatible con la democracia. Mostrar que esa idea es falsa, postular que la monarquía parlamentaria no supone invalidar el principio democrático, resaltar la completa armonía entre democracia y monarquía que se ha conseguido con la monarquía parlamentaria, sostener que esa armonía, esa compatibilidad, son posibles en España porque caben en el texto de la Constitución me parece que es el mejor servicio que a la Monarquía española puede, y debe, hacerse. Monarquía que por sus capacidades de integración nacional resulta, en mi opinión, un bien sumamente apreciable para la organización de la vida pública y para la convivencia, en paz y en progreso, de los españoles.

Precisamente por su valor, a nuestra Monarquía conviene preservarla. Los partidos se turnan en el poder, el Rey permanece, los gobernantes se desgastan, el Rey dura, los políticos triunfan o fracasan, el Rey está fuera de la contienda política, al margen de premios o castigos. Y ello es así porque no ejerce el poder. Y ahí reside, precisamente, el mejor seguro para que se cumpla la característica más genuina de la monarquía: la continuidad. En una sociedad de hombres libres la continuidad de la monarquía se hace posible reinando y no gobernando.

La forma tradicional, histórica, de acceso hereditario a la Jefatura del Estado se mantiene en nuestros días en algunos países civilizados precisamente porque allí la monarquía no se ha politizado. La neutralidad y la prudencia y no el decisionismo activista son, pues, los sostenes de la monarquía en democracia, los pilares en que se asienta, firmemente, el rey parlamentario. Hacer que el Derecho ampare esa concepción de la monarquía me parece que es, simplemente, apostar de modo decisivo por su supervivencia".

Barbastro, 19 de noviembre de 2004.