

DR 06 29

Manuel Gonzalo, 8 de abril de 1980, fecha de emisión 28 de abril de 1980, el tema 24 se refiere a la institución que ocupa el lugar más alto, que ocupa la cima del Estado, que es la institución real, la institución regia, la cual recibe distintas denominaciones, como es sabido, sobre todo a través del derecho político primero, puesto que la jefatura del Estado puede adoptar muy diversas formas, pero una de ellas es precisamente la de monarquía como órgano unipersonal, como órgano hereditario. Aquí, en el breve tiempo que supone esta explicación, no es posible plantear todos los problemas, ni siquiera los más importantes, sino solamente algunos de los problemas importantes que sugiere la institución de la corona en nuestro derecho constitucional. En efecto, de lo que se trata es de examinar el contenido esencial del título segundo de la constitución española de 1978 y, singularmente, el artículo 56, que es el artículo que, quizá de una manera en cierto modo vaga, pero también precisa y sugeridora en algunos de sus puntos, establece lo que significa la monarquía en un sistema constitucional.

Pues bien, en la definición que se hace en el título preliminar del Estado español, en el artículo primero, tras decir que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que la soberanía corresponde al pueblo español, a continuación se dice que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. Ello quiere decir que el órgano supremo es desempeñado por una sola persona que, con carácter hereditario, proporciona estabilidad a todo el conjunto. Ahora bien, el significado de la corona se establece fundamentalmente en el artículo 56, número 1, cuando se dice que el rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la constitución y las leyes.

En estas palabras se trata de inspirar el significado institucional de la jefatura del Estado en nuestra monarquía parlamentaria, sobre la base de la teoría del poder neutro y moderador, teoría nacida en Francia y que se atribuye a la institución real. Es preciso advertir que el rey no personifica la soberanía, porque la soberanía, como ya hemos dicho, corresponde al pueblo, como sucede en todo régimen democrático. Sin perjuicio de reconocer que se trata de una atribución en género que hay que ver si en realidad el ejercicio efectivo de la soberanía por parte del pueblo es posible, en el sentido de que las fuerzas políticas sean un poco las que, marcando las directrices que pueda seguir el pueblo, permiten a éste que adopte las decisiones fundamentales.

Pues bien, aunque es símbolo de la unidad y permanencia del Estado, no es representación de tal unidad. Es símbolo y no representación, porque verdaderamente sólo se alcanza la representación a través del concepto unitario del poder constituyente y de su acto supremo en que consiste la Constitución. Contrasta, es preciso decirlo desde el principio, su supremo poder jurídico con el vaciamiento de poder político que se ha verificado.

Efectivamente, si la monarquía como institución permanente y hereditaria tuviera poderes de hecho reales y los ejerciera como tales, sucedería que el principio democrático no se realizaría, o al menos no se realizaría, de una manera plenaria. Por ello, se produce esa republicanización, por llamarla así, de la institución parlamentaria, de la institución monárquica, y da lugar a una versión rígidamente parlamentaria. Se pueden examinar los distintos sistemas políticos en los cuales la corona desempeña la Jefatura del Estado, y se verá que todos ellos son regímenes parlamentarios, si se trata de regímenes constitucionales evolucionados, y por lo tanto, con referencia a Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, los países nórdicos escandinavos, Dinamarca, Suecia, Noruega, etc.

Entre nosotros se ha producido, en realidad, el mismo fenómeno, sin perjuicio de que hay diferencias estructurales, tanto por la vía de hecho, en cuanto a la estructuración y al sistema de partidos, cuanto en la organización de los demás poderes alrededor de la monarquía. Casi toda la actividad jurídica del monarca es una actividad debida, en el sentido de una actividad obligatoria, por imposición constitucional, de manera que casi nunca cabe una apreciación discrecional de fines o de medios que permitan a la corona alternativas de decisión. Esto es tan importante como que, en realidad, la corona lo que hace es facilitar el funcionamiento de todos los órganos del Estado, pero en realidad no gobernar, porque el gobierno corresponde siempre a personas que tienen que tener atribuciones durante cortos periodos de tiempo.

Es importante también saber que la corona facilita la sucesión de los distintos gobiernos, es decir, que ocupando un poder, una posición neutra, es la que facilita la sustitución de un gobierno por otro, sin que la autoridad del Estado y también la autoridad para la realización de la libertad decaiga y llegue a punto muerto alguno. Este carácter reglado de la actividad de la corona encuentra su radical consagración en las palabras finales del artículo 56.1 de la Constitución, que se refiere a que ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. Con esa palabra de expresamente se ha querido entender que no existen poderes implícitos, que no existen poderes tácitos, sino que los poderes de la corona son poderes tasados y medidos, poderes que necesariamente reconocidos de manera palmaria no pueden extenderse más allá de lo que la propia Constitución establece.

Esta configuración constitucional aleja pues a la corona de la teoría germánica del principio monárquico, el cual postulaba que el rey podría ejercer en virtud de una prerrogativa tácita todos aquellos poderes necesarios para el funcionamiento del Estado que no correspondieran expresamente a otro órgano constitucional. Pero si la vinculación del rey a la Constitución es algo que aparece claramente establecido como voluntad expresa del poder constituyente, no deja sin embargo de producirse algún punto en el cual tal vinculación positiva permite márgenes de discrecionalidad. Concretamente hay que referirse al artículo 99.1 de la Constitución, artículo relacionado con el tema de la propuesta por el rey de un candidato a la presidencia del gobierno una vez celebradas elecciones generales.

Aquí la corona, después de cada renovación del Congreso de los Diputados, solamente se haya delimitada de manera específica por la obligatoria consulta de los representantes designados

por los grupos políticos con representación parlamentaria y de manera genérica por la necesidad de contribuir a la formación de un gobierno que pueda contar con la confianza de las cámaras. Por el contrario, ninguna condición se establece en cuanto a la determinación de la persona concreta que pueda ser propuesta como candidato, de manera que cabe que lo sea el líder de un partido con representación bastante para obtener el voto de investidura o que tiene el apoyo de suficiente número de grupos parlamentarios o diputados para ello. Pero al mismo tiempo es posible que el candidato propuesto no sea precisamente el líder de uno de los partidos, sino otro miembro diferente.

Desde la perspectiva de que el hecho precede al derecho y de que la oportunidad condiciona la política, no cabe duda de que aquí nos encontramos con una facultad de la corona escasamente arreglada que puede influir de manera decisiva en el desarrollo político. Sin embargo, la falta de aplicación repetida entre nosotros de lo previsto en el artículo 99.1, hay que decir que sólo ha tenido una ocasión de ser aplicada el 30 de marzo de 1979, con motivo de la propuesta, de la aprobación o de la investidura que se hizo en la persona del presidente del gobierno, una vez celebradas las elecciones generales de primero de marzo de 1979. Pues bien, la falta de aplicación repetida de lo previsto en el precepto que comentamos impide en estos momentos aventurar cuáles serán las prácticas a que se someterá el proceso político en este punto, a diferencia de lo que sucede en Inglaterra en virtud de la convención de que la corona encarga la formación de un nuevo gobierno tras las elecciones al líder del partido que resultó vencedor en las mismas por haber obtenido mayor número de escaños.

No obstante, la discrecionalidad siempre tendrá como límite el necesario atenuamiento al resultado de las elecciones. Hay otro supuesto también, escasamente reglado, que es el relativo a que el Rey desempeña el mando supremo de las fuerzas armadas con arreglo a lo establecido en el artículo 62H. El hecho de que la palabra mando comporte una carga de poder, mucho más que un significado representativo informal, induce a pensar en una posible interpretación neopresidencialista del precepto en caso de grave anomalía en la vida del Estado y de la sociedad a la que sirve.

Sin embargo, hay que decir que el alejamiento de la política activa por parte de la corona significa también una consolidación de las estructuras políticas y, por lo tanto, institucionales y permanentes de la organización.