

LA CONSERVACIÓN ESENCIAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA
COMO ELEMENTO INSUSTITUIBLE DE NUESTRA CONSTITUCIÓN*
*THE ESSENTIAL PRESERVATION OF THE PARLIAMENTARY MONARCHY
AS AN IRREPLACEABLE ELEMENT OF OUR CONSTITUTION*

Manuel Aragón Reyes

Catedrático emérito de Derecho constitucional

Magistrado emérito del Tribunal Constitucional

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

RESUMEN

La finalidad de este trabajo es aclarar determinadas cuestiones sobre el significado constitucional de nuestra monarquía parlamentaria al objeto de reflexionar sobre su adecuada comprensión jurídica y su posición central en nuestro sistema y, por ello, sobre la conveniencia de la continuidad de esa forma política del Estado como garantía, precisamente, de la propia continuidad de nuestra Constitución. Así, se pasa revista a la consideración de la Corona, más como una institución que como un órgano, que sí lo es el rey, en cuanto titular de la jefatura del Estado dotado de una serie de competencias de necesario ejercicio, aunque todas ellas han de configurarse como actos debidos. También se examina la reserva constitucional sobre la Corona, el estatuto del rey y sus funciones, cuya regulación es exclusivamente constitucional y no legal, de tal manera que sus posibles modificaciones únicamente pueden llevarse a cabo mediante el mecanismo agravado de reforma constitucional previsto en el artículo 168 CE. Con vistas al futuro, y teniendo en cuenta la teoría y la dogmática concretas que se derivan de nuestra Constitución, el artículo propone una reflexión sobre el carácter insustituible de la monarquía parlamentaria como sostén de la unidad del Estado e incluso de la unidad de la nación española.

PALABRAS CLAVE

Corona, monarquía parlamentaria, rey, abdicación, parlamentarismo, inviolabilidad del rey, reserva de Constitución, reforma constitucional, política y Derecho en la monarquía parlamentaria.

ABSTRACT

The aim of this work is to clarify certain questions about the constitutional meaning of our parliamentary monarchy, to reflect on its proper legal understanding and its central position in our system and, therefore, on the advisability of the continuity of this political form of the State as a guarantee, precisely, of the very continuity of our Constitution. Thus, it reviews the consideration of the Crown, more as an institution than as an organ, which the king is, insofar as he is the head of State, endowed with a series of competences that must be exercised, although all of them must be configured as due acts. It also examines the constitutional reserve regarding the Crown, the status of the King and his functions, in such a way that their regulation belongs exclusively to the Constitution and not to the law, and so their possible modifications can only be made by means of the constitutional reform provided for in article 168 of the Spanish Constitution. With a view to the future and considering the specific theory and dogmatics derived from our Constitution, the article proposes a reflection on the irreplaceable character of the parliamentary monarchy as a support for the unity of the State and even for the unity of the Spanish nation.

KEYWORDS

Crown, parliamentary monarchy, king, abdication, parliamentarism, inviolability of the King, reservation of the constitution, constitutional reform, politics and law in the parliamentary monarchy.

DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2024.078>

* El presente artículo está basado en el texto de la conferencia pronunciada en el la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España en 2022.

LA CONSERVACIÓN ESENCIAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO ELEMENTO INSUSTITUIBLE DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

Manuel Aragón Reyes

Catedrático emérito de Derecho constitucional

Magistrado emérito del Tribunal Constitucional

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Sumario: 1. Objeto de este trabajo. 2. La Corona como institución. 3. La monarquía parlamentaria y su cabal comprensión constitucional. 4. Sobre las propuestas de sustitución o de reforma de nuestra monarquía. La reserva de Constitución. 5. Examen de algunas propuestas de reforma, en especial las referidas a la inviolabilidad regia y a la emanación de una ley general sobre la Corona. 6. Efectos para la monarquía de un inadecuado funcionamiento de la democracia y el parlamentarismo. 7. Conclusiones. Notas. Bibliografía.

1. OBJETO DE ESTE TRABAJO

La finalidad de este estudio es apuntar algunas ideas que quizás sirvan para resolver problemas, aclarar dudas e incluso disipar determinadas confusiones que, en los últimos tiempos, han surgido en determinados discursos públicos o incluso en trabajos académicos sobre el significado y las características que considero más importantes para la comprensión

cabal de la Corona y de la monarquía parlamentaria, instituciones que son, sin duda, las piezas clave del sostenimiento y desarrollo de nuestro sistema constitucional democrático. En tal sentido, creo que, al estimarlo así —esto es, al resaltar el papel fundamental que esas instituciones desempeñan—, los constituyentes de 1978 prestaron un buen servicio a la sociedad española.

2. LA CORONA COMO INSTITUCIÓN

A la hora, pues, de examinar la monarquía parlamentaria española debo comenzar por referirme a la Corona, en la medida en que es elemento inseparable de la monarquía, sea esta parlamentaria o no. Aunque es habitual que la Corona se defina como un órgano constitucional, creo más acertado entenderla como una institución cuyo significado excede de la concepción de órgano constitucional, condición que sí ostenta el rey, dado que nuestro texto constitucional le atribuye explícitamente determinadas funciones y competencias. Más que un órgano, creo que la Corona debe considerarse una estructura institucional reconocida por la Constitución que representa la opción por la monarquía frente a la república y que, por ello, asegura de manera hereditaria el acceso al trono de quien en cada momento ha de asumir, como rey, la jefatura del Estado.

Las funciones de la Corona como institución, y creo que también sus virtudes, son de suma importancia. Además de asegurar la regular (hereditaria y dinástica) sucesión en la jefatura del Estado y dotar de estabilidad y permanencia al Estado, la Corona agrega a la legitimidad racional del poder —en nuestra Constitución democrática, la voluntad popular, que, por cierto, al dar su consentimiento al texto constitucional, lo dio también, racionalmente, a la monarquía en ella prevista— la legitimidad histórica consustancial a la forma monárquica, que vincula el pasado con el presente y a este con el porvenir, y que, por lo tanto, tiene especial capacidad de simbolizar también la unidad y permanencia no solo del Estado, sino también de la nación española.

La experiencia de la monarquía en otros países europeos acredita la validez y la eficacia de esas funciones atribuidas a la Corona. Y la experiencia española de los últimos cuarenta y seis años las confirma, puesto que, además de haber contribuido al afianzamiento de la libertad y del progreso social y económico, así como al desarrollo de nuestras relaciones internacionales, nuestra monarquía ha sido una institución decisiva para lograr el tránsito pacífico de la dictadura a la democracia, así como para sostener a nuestra democracia y a nuestra nación en febrero de 1981 y en octubre de 2017, momentos en los que la vigencia una y otra fue puesta en grave riesgo.

3. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA Y SU CABAL COMPRENSIÓN CONSTITUCIONAL

Pero, además de ello, la forma de monarquía parlamentaria (que, como dispone el artículo 1.3 de la CE, es la que adopta nuestra monarquía) amplía de manera notable aquellas funciones de la Corona, ya que, por un lado, concilia el principio democrático con el principio monárquico, pues el monarca parlamentario no tiene poder político propio —son los órganos estatales emanados directa o indirectamente de la voluntad popular los que ostentan este poder— y, por otro, asegura la neutralidad de la jefatura del Estado, situándola al margen de la contienda entre los partidos e introduciendo un elemento de equilibrio conveniente para misma democracia. Como dijo muy bien Max Weber, «un monarca parlamentario, pese a su falta de poder, delimita formalmente las ansias de este por parte de los políticos». Ello ocurre porque, a pesar de que el rey no tiene «competencias de libre ejercicio», tiene, sin embargo, capacidad de «influencia, derivada no solo de la experiencia acumulada por su propia permanencia en el cargo (mientras se han ido sucediendo diversos gobiernos y, probablemente, diversas mayorías políticas), sino también de los clásicos «derechos» de un monarca parlamentario de «advertir», «animar» y «ser consultado en los asuntos públicos». El rey parlamentario no tiene *potestas*, pero sí *auctoritas* y, en virtud de esta última, ejercida con prudencia, es capaz de «moderar el funcionamiento regular de las instituciones», como expresa el art. 56.1 CE. En definitiva, y como se dijo en una conocida frase, en la monarquía parlamentaria «el rey hace mucho más de lo que parece hacer».

Este tipo de monarquía ha sido, en Europa, un producto del desarrollo histórico. Nacida en el Reino Unido, esta configuración institucional fue consecuencia de la evolución diacrónica de su peculiar sistema constitucional, que primero acomodó la monarquía al liberalismo y después a la democracia, de manera que el gobierno, el gabinete, dejó de estar dirigido por el monarca y pasó a depender únicamente de la confianza del parlamento, con lo que las atribuciones del monarca se redujeron a «reinar», pero no a «gobernar». Se trató de un proceso evolutivo regido no solo por normas constitucionales escritas, sino también —o especialmente— por la costumbre.

En las demás monarquías europeas, esa evolución fue más acotada en el tiempo, y se concretó, en primer término, en la llamada «monarquía constitucional dual» durante el siglo XIX (soberanía, potestad legislativa y gobierno compartidos por el rey y el parlamento), que, también en virtud de la costumbre y no de reformas constitucionales escritas, fue acomodándose, ya en el siglo XX, al modelo británico para hacer compatible la monarquía con la democracia, de forma que el rey, por desuetudo, dejó de compartir con el parlamento la soberanía, la legislación y el gobierno, y su papel quedó reducido su papel a «reinar» y no a gobernar. Este proceso incluso se instituyó parcialmente en algún país mediante reformas constitucionales (Suecia), pero, en general, las constituciones de las monarquías parlamentarias europeas, con la excepción que ahora veremos, conservaron su carácter de monarquía dual, aunque por desuetudo mutaron a una práctica consolidada de monarquías parlamentarias del tipo genuino: el británico.

La excepción a la que acabo de referirme es la que se produjo en España, donde la evolución de la monarquía dual del siglo XIX fue abortada al final de la Restauración a consecuencia de la dictadura de Primo de Rivera y, después, por la proclamación de la Segunda República, la Guerra Civil y el régimen de Franco. Cuando en España se instaló la democracia, la monarquía parlamentaria aparecerá como una fórmula de nuevo cuño parcialmente vigente durante la transición política a partir de las elecciones de junio de 1977 y racionalizada en 1978 en el texto de nuestra actual Constitución. De todos modos, conviene no olvidar la sustancial complejidad constitucional de esta figura, reflejada en su desarrollo histórico en Europa, que no la hace susceptible de una completa racionalización por el Derecho.

Por todo ello, cualquier intento de aproximación conceptual a la monarquía parlamentaria no debe soslayar esa sustancial complejidad, dado que su funcionamiento no puede basarse solo en las reglas del Derecho, sino también, y principalmente, en unas reglas políticas que, si se ignoran, no es posible comprender cabalmente su significado y sus funciones. A este respecto, hace más de un siglo Jellinek advirtió atinadamente que la monarquía parlamentaria no es forma jurídica, sino política, del Estado, en la medida en que el Derecho no basta para regularla, pues solo las prácticas y las convenciones aseguran que se cumpla lo que, formalmente, aparecería como una paradoja: sin la firma del rey no puede funcionar el aparato del Estado y, sin embargo, el rey siempre debe rubricar las decisiones previamente adoptadas por los órganos del Estado competentes para ello. El rey no puede ser objeto de coerción por el Derecho, pero sus actos constitucionales son, siempre, actos debidos. Apelando a la vieja distinción escolástica, cabe decir que el rey no está sometido al Derecho por la *vis coactiva*, pero sí por la *vis directiva*.

Además, siempre conviene recordar que no es posible comprender plenamente las instituciones políticas en general —y, muy especialmente, una institución nuclear como la Corona, y una forma política central como la monarquía parlamentaria— apelando parca-mente al *esprit de géometrie* y sin contar con el *esprit de finesse*, como tampoco cabe susten-tar su funcionamiento solo en las normas jurídicas, pues este está fundado, también, en las reglas políticas y en las formas simbólicas. A diferencia de lo que sucede con las realidades físicas, aquella distinción de Pascal nos recuerda la obligación de aunar el «rigor» y la «su-tileza» en el recto análisis de las estructuras políticas y sociales.

Por otra parte, al ser una figura neutral que solo ha de estar al servicio de los intereses generales, el monarca puede desplegar una extraordinaria capacidad de integración políti-ca, social y territorial que contribuye decisivamente a la consecución y el mantenimiento de una convivencia regular y pacífica entre todos los ciudadanos y entre todas las comuni-dades humanas que los cobijan en el seno de la patria común.

En mi opinión, la unión entre monarquía y democracia representada por la monarquía parlamentaria ha sido, además, una fórmula capaz de contribuir con éxito al afianzamiento de los derechos ciudadanos, la convivencia pacífica y el bienestar general, como lo muestra el hecho de que los países con monarquías parlamentarias son los que actualmente disfru-tan de un mayor grado de libertades, de democracia y de progreso social, tal y como mues-

tran los índices internacionales más solventes en la materia. Me parecen incuestionable, pues, las ventajas que la monarquía parlamentaria aporta a la España actual.

Por último, hay que destacar que la monarquía parlamentaria, que requiere, para su funcionamiento, de la leal colaboración entre los poderes políticos y el Monarca, también reclama, para su mantenimiento, el comportamiento ejemplar de los titulares de la Corona. De manera que, en ausencia de esta ejemplaridad, la monarquía parlamentaria puede entrar en crisis, que es lo que sucedió, lamentablemente, a raíz de algunas actuaciones privadas de nuestro anterior rey, don Juan Carlos I, aunque debe reconocerse que aquellos episodios, sin duda reprochables, no pueden poner en cuestión el papel enteramente positivo —y, más aún, decisivo— que desempeñó don Juan Carlos para lograr la transición pacífica de la dictadura a la democracia y para consolidar y defender el sistema constitucional vigente, así como para incrementar el prestigio internacional de nuestra nación.

A mi juicio, la crisis originada por los episodios privados del anterior monarca se solventó de una manera impecable: mediante la abdicación y la posterior investigación judicial de aquellas conductas (al menos, las realizadas después de la abdicación). Ello puso en evidencia que la monarquía parlamentaria dispone de resortes para hacer frente a los problemas de ejemplaridad que pudieran darse en los titulares de la Corona. En este caso, además, con un buen resultado: nuestro actual rey, don Felipe VI, es un ejemplo de prudencia y firmeza en el desempeño de sus funciones, en el cumplimiento estricto de la Constitución, en la introducción de control y transparencia respecto de las actividades regias y, por supuesto, en la honradez de su vida personal. Creo que, al superar de ese modo el desgaste institucional que pudo sufrir, la monarquía parlamentaria ha consolidado su legitimidad y su eficacia para servir de sostén y amalgama de nuestra democracia constitucional.

4. SOBRE LAS PROPUESTAS DE SUSTITUCIÓN O DE REFORMA DE NUESTRA MONARQUÍA. LA RESERVA DE CONSTITUCIÓN

La apreciación positiva que, a mi juicio, cabe hacer de nuestra monarquía parlamentaria no puede desconocer el hecho de que en los últimos tiempos se detectan en España determinadas corrientes de opinión que, en unos casos, en el legítimo ejercicio de la libertad ideológica, se muestran contrarias a la monarquía y reivindican la república y, en otros, sin llegar a ese extremo, y ejerciendo la libertad de crítica, pretenden modificar el estatuto constitucional del rey.

Creo que, dada la muy mayoritaria aceptación social de nuestra monarquía parlamentaria y de su actual titular, la primera corriente no supone un grave riesgo, por ahora, para la pervivencia de la monarquía. Además, desde el punto de vista teórico-constitucional, la disyuntiva que actualmente tiene sentido no es aquella en la que los términos contrapuestos son la república y la monarquía, sino la autocracia y la democracia. En este sentido, tan democrática puede ser una república como una monarquía parlamentaria y, a su vez, tan autocrática puede ser una república despótica como una monarquía absoluta. De ahí

la fértil unión entre democracia y monarquía parlamentaria, como la teoría y la práctica han demostrado. Mayor riesgo deriva, me parece, de la segunda corriente (la que pretende modificar profundamente el actual estatuto del rey), dado que, aunque no suponga una impugnación frontal de la monarquía, podría originar una auténtica desnaturalización de la misma, propiciando así (aun inadvertidamente) su futura desaparición mediante el despojamiento de algunas características y funciones que la dotan de valor y eficacia en nuestro sistema institucional.

Dicho lo anterior, me parece que hoy existe un tercer peligro para nuestra monarquía que no debemos desdeñar: las actuaciones de determinados responsables políticos cuya ejecutoria no está en consonancia con el deber constitucional de respeto y lealtad al rey ni con el correcto entendimiento y aplicación de las prescripciones constitucionales, pese a que esos deberes son consustanciales al desempeño de los cargos públicos que ostentan, como así lo expresaron solemnemente en la toma de posesión de los mismos. Aquí ya no estamos en presencia del ejercicio legítimo de la libertad ideológica o de la crítica jurídica (aunque esta última pudiera carecer de un fundamento sólido), sino de una reprochable conducta de deslealtad constitucional. Me referiré sucintamente a este problema más adelante. Ahora me limitaré a reflexionar sobre los cambios formales que, respecto de nuestra monarquía, se proponen.

Frente a las razones de los que proponen la supresión de la monarquía y la instauración de la república —perfectamente defendibles en el plano teórico, aunque de dudosa plausibilidad cuando se proyectan en la realidad española—, solo puedo aducir la mías: creo, por lo que he expuesto hasta aquí, que la conservación de nuestra monarquía parlamentaria es la mejor solución para garantizar la paz, la democracia y el progreso social de los españoles. Esta convicción no es solo teórica, sino también práctica, como nuestra historia de los últimos cuarenta y seis años demuestra.

En lo que respecta a las propuestas de reforma de nuestra monarquía, creo que las principales son dos: la primera, de carácter general, atañe al estatuto del rey y las funciones de la Corona, y la segunda, de carácter más concreto, concierne a dos únicos asuntos: la eliminación de la desigualdad entre la mujer y el hombre a la hora de suceder en la Corona y la eliminación o reducción de la inviolabilidad regia. Conviene tratarlas por separado

Previamente, deseo hacer una consideración que sirve para todas ellas: dado que la regulación de la Corona está reservada a la Constitución, no cabe la posibilidad que dichas reformas se hagan por ley. La reforma de los preceptos del título II de la Constitución solo puede ser llevada a cabo a través procedimiento de reforma previsto en el art. 168 de la misma, que alude explícitamente a aquella reserva. Esta previsión tiene pleno sentido, ya que la posición fundamental de la Corona obliga a que su regulación provenga de la democracia de consenso (en este caso, del máximo consenso, previsto en el art. 168 CE) y no de la democracia de mayoría. Volveré sobre esta cuestión más abajo, al examinar y criticar la propuesta de promulgar una ley general que regule la Corona.

5. EXAMEN DE ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA, EN ESPECIAL LAS REFERIDAS A LA INVOLABILIDAD REGIA Y A LA EMANACIÓN DE UNA LEY GENERAL SOBRE LA CORONA

Dado que la reserva de Constitución sobre la regulación fundamental de la Corona y del estatuto del rey impide, como ya he dicho, que esa regulación pueda hacerse por ley y que solo cabría hacerla mediante la reforma constitucional, a la hora de examinar propuestas de reforma constitucional de la monarquía es preciso analizar no la plausibilidad de la modificación dicha regulación mediante una reforma constitucional, que en términos jurídicos sería perfectamente posible, sino la oportunidad de hacerlo.

A mi juicio, tal reforma solo sería pertinente si se lleva a cabo para eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en el caso de concurrencia en el mismo grado del orden de sucesión en la Corona, tal y como sucede actualmente. La previsión del art. 57.1 CE no incurre, por supuesto, en inconstitucionalidad, como a veces, con ignorancia jurídica, se ha sostenido, ya que el principio general de igualdad del art. 14 CE está excepcionado en este caso por la propia Constitución, aunque es necesario reconocer que aquel precepto no está en consonancia con el legítimo estándar social y político de nuestra época. De todos modos, esa reforma no es urgente, ya que, por fortuna, la naturaleza se ha encargado de dar una perfecta solución a la sucesión del rey.

Para todo lo demás, considero que una reforma constitucional es tan inoportuna como peligrosa, dado que implicaría la apertura de una discusión institucional, política y social sobre la monarquía que quedó bien zanjada en el proceso constituyente. Además, hay un punto concreto de esa reforma que considero extraordinariamente grave: la pretensión de eliminar o limitada la inviolabilidad del rey. La Constitución es clara en esto: «la persona del Rey es inviolable». Eliminar la inviolabilidad regia mediante una reforma constitucional supondría, sencillamente, desfigurar por completo a la monarquía, ya que aquella es un elemento esencial de esa forma política. No en vano, está recogida en las constituciones de todas las monarquías parlamentarias europeas. Y no es solo un privilegio del monarca, sino que lleva aneja una obligación: el contrapeso de la inviolabilidad es el deber de ejemplaridad del rey y la carga de abdicar cuando esa ejemplaridad es quebrantada.

En este punto, debo advertir que la previsión del art. 59.2 de la Constitución sobre la autorización por las Cortes Generales de la inhabilitación del rey para el ejercicio de sus funciones no resulta de aplicación en los supuestos de incumplimiento por el rey de sus obligaciones constitucionales, ya que solo cabe en las situaciones de imposibilidad física o psíquica que le impidan el ejercicio de su cargo. Esa afirmación no solo se basa en el significado histórico y de Derecho comparado de dicha cláusula, sino también en una recta interpretación constitucional, pues carecería de sentido que una decisión tan esencial para la monarquía como la remoción del rey pudiera quedar a la libre apreciación política del Parlamento, máxime si consideramos que el artículo 59.2 CE no exige mayorías cualificadas para aprobar tal autorización parlamentaria y que, ante el silencio de este precepto, aquella debería decretarse por mayoría simple, en coherencia con lo dispuesto en el art. 79.2 de la CE.

Sería un absurdo que la remoción por motivos políticos del presidente del Gobierno (moción de censura) requiera la mayoría absoluta de la Cámara y que, en cambio, la del rey (figura constitucional de muy superior entidad estatal que la del presidente del Gobierno) solo exigiera mayoría simple. En definitiva, la previsión del art. 59.2 de la Constitución nunca puede ser utilizada para llevar a cabo una especie de enjuiciamiento político por las Cortes del titular de la Corona, pues su razón de ser radica únicamente en reconocer a las Cortes la facultad para que constaten una realidad objetiva que les será dada y probada, a saber, que por causas físicas o psicológicas el rey se encuentre incapacitado para ejercer sus funciones.

Por ello, la contrapartida de la inviolabilidad del monarca en el supuesto hipotético de falta de ejemplaridad únicamente es el deber de abdicar, un deber político y no jurídico, pero de indudable eficacia, pues, si no se cumpliera, la propia monarquía podría desaparecer a través del procedimiento de reforma previsto en el art. 168 de la Constitución. Aquí se muestra, de nuevo, el equilibrio entre las normas políticas y las normas jurídicas, que es la esencia de la institución monárquica.

No cabe, pues, una monarquía parlamentaria sin la inviolabilidad personal del rey. No obstante, entiendo que limitar esa inviolabilidad mediante la exclusión de los actos privados del monarca desvirtuaría la propia institución monárquica. De un lado, porque para los actos constitucionales del monarca, que son «actos debidos» en la medida en que son previamente adoptados por otros órganos del Estado, está prevista la irresponsabilidad del monarca, en coherencia con el hecho de que la posible responsabilidad por dichos actos recae en la autoridad refrendante, y, de otro, porque la inviolabilidad es «de la persona» del rey, y no de su condición de titular de la jefatura del Estado. Por ello, en todas las monarquías europeas la inviolabilidad del monarca implica que «no podrá ser sometido a juicio por los tribunales». El único caso, el de Suecia, en el que, pese a que su Constitución contiene esa misma expresión, hay debate doctrinal sobre la responsabilidad ante la justicia por los actos privados, la doctrina mayoritaria se inclina por que ello únicamente pueda suceder después de una posible abdicación. Mientras sea rey ejerciente, no cabe llevarlo a juicio por ninguno de sus actos, ya sean públicos o privados.

Respecto a los actos públicos, ello es así porque, como ya dije, la responsabilidad de los mismos (que son actos debidos y han de tener un refrendante que los asuma) no recae sobre la persona del rey, y respecto a los privados porque someter personalmente al rey a la acción de la justicia conduciría, inevitablemente, a la destrucción de su estatuto constitucional como jefe del Estado (no en vano, este tipo de inviolabilidad está reconocida, incluso internacionalmente, a los jefes del Estado durante el ejercicio de su cargo, e incluso, de manera general e incondicionada, a las Cortes Generales en virtud del art. 66.3 CE), así como también a la desnaturalización del significado del rey como titular de una institución histórica, trascendente y «supra partes», la Corona, que es la base insustituible (art. 57 CE) de la propia monarquía.

En consecuencia, entiendo que no solo resulta jurídicamente imposible modificar por ley el ámbito de la inviolabilidad del rey, sino también que ni siquiera sería oportuno llevar a cabo tal modificación mediante una reforma constitucional.

En cuanto a la pretensión que algunos sostienen sobre la necesidad de aprobar una ley general de la Corona que complete y desarrolle los preceptos del Título II CE, mi opinión es enteramente contraria. En primer lugar, porque, como antes advertí, la materia goza de reserva de Constitución. En segundo término, porque no caben leyes meramente interpretativas de los preceptos constitucionales, como ha sostenido correctamente nuestro Tribunal Constitucional. Y, por último, porque la única ley prevista en el Título II (y única permitida, por lo que acabo de decir sobre la reserva constitucional de la materia) no es una ley general, sino una ley singular o, más exactamente, una ley orgánica-acto para resolver los supuestos concretos de «abdicaciones y renunciaciones o cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión en la Corona» (art. 57.5 CE). No caben, pues, leyes generales, ni ordinarias ni, por supuesto orgánicas, sobre la Corona. A tal efecto, es preciso recordar el criterio establecido en la interpretación restrictiva sobre la reserva de ley orgánica realizada por el Tribunal Constitucional: solo caben las leyes orgánicas expresamente previstas por la propia Constitución.

La complementación (cuando fuere necesario) de lo dispuesto en la Constitución (con la parquedad y abstracción propia de los preceptos constitucionales) sobre la Corona y la monarquía parlamentaria puede lograrse perfectamente, bien mediante los reglamentos parlamentarios (incluido el aún no existente de las Cortes Generales) para la regulación de los actos del rey en el Parlamento, bien por reglamentos del Gobierno (como se ha hecho hasta ahora, con la debida colaboración y consentimiento de la casa real, como debe ser) para los asuntos meramente formales de la Corona que caen en la órbita del poder ejecutivo, bien mediante las reglas y directrices emanadas de la propia casa real relativas a la gestión y control de los ingresos y gastos y a la transparencia y buen gobierno de la propia casa.

El Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey es un buen ejemplo de lo que acabo de decir. Acordado entre el Gobierno y la casa real y con el conocimiento y participación del principal partido de la oposición, el citado Real Decreto convierte en norma las decisiones sobre la transparencia, el control y el buen gobierno de nuestra monarquía adoptadas por el rey Felipe VI desde que accedió al trono, como expresamente declara su preámbulo. En este caso, el Gobierno, y es de justicia reconocerlo, ha actuado, al menos aquí, con la lealtad constitucional que le exigen sus relaciones con la Corona.

Considero un acierto que el propio Gobierno haya entendido al fin (después de un largo proceso de reflexión) que la ley no es la norma adecuada para ello. De ahí mi satisfacción por la fórmula reflejada en el Real Decreto 297/2022, cuyo contenido no ha sido en modo alguno producto de la improvisación o de una decisión de última hora, sino de una meditada elaboración fraguada a lo largo de los últimos dos años.

En todo lo demás, esto es, no para complementar sin innovar las previsiones constitucionales, sino para resolver auténticas lagunas que pudieran existir en el título II CE, los instrumentos adecuados son, a mi juicio, los principios generales (comunes de las monarquías parlamentarias) y la costumbre. Como ya he señalado anteriormente, tanto por razones jurídicas, que lo impiden, como por razones políticas, que lo desaconsejan, el es-

tatuto del rey y las funciones de la Corona no pueden dejarse en manos de las cambiantes mayorías parlamentarias.

6. EFECTOS PARA LA MONARQUÍA DE UN INADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y EL PARLAMENTARISMO

Dicho todo lo anterior, no puedo ocultar una preocupación: la que me embarga ante la decadencia actual de nuestra democracia y de nuestro régimen parlamentario, tendencia que, además de implicar un apartamiento de lo previsto en la Constitución —y el consiguiente deterioro del modelo institucional y de convivencia ciudadana que la propia Constitución promueve—, puede entrañar, también, un grave riesgo para la propia monarquía. La monarquía y la democracia —así como la monarquía y la forma parlamentaria de gobierno— están inseparablemente unidas en nuestro sistema constitucional, de modo que indudable el deterioro que hoy experimentan nuestra democracia y nuestro parlamentarismo pueden poner en una difícil situación a nuestra monarquía.

Sobre la lamentable situación en que hoy se encuentran nuestra democracia y nuestro régimen parlamentario (afectados por la irrelevancia de las Cortes Generales, incluida su potestad legislativa, sustituida *de facto* por los decretos-leyes, por una práctica «presidencialista» de ese régimen parlamentario y por una versión «destruktiva» de la moción de censura y de la investidura del presidente del Gobierno abiertamente contrarias al espíritu de nuestro sistema constitucional) no voy a extenderme porque ya la he expuesto en diversas publicaciones, algunas bien recientes. Solo quiero expresar mi preocupación por el peligro que, debido a este proceso de degradación, corre nuestro sistema constitucional, así como mi deseo de que el Gobierno y la oposición sean conscientes de que urge poner remedio a ese estado de cosas, tan contrario a las normas y principios reguladores de nuestra forma de Estado y nuestra forma de gobierno.

7. CONCLUSIONES

Para poner fin a este trabajo quiero resaltar una característica, o mejor, una exigencia que, en España, me parece tan obvia como fundamental: la unión inescindible entre la monarquía parlamentaria y la Constitución. En la monarquía parlamentaria se reina en virtud de la Constitución, el rey se mantiene guardando la Constitución y, muy especialmente en España, guardando a la monarquía parlamentaria también se mantiene la Constitución.

Como la experiencia ha acreditado, nuestra monarquía parlamentaria es una de las instituciones fundamentales de nuestro sistema político que no solo contribuye a que la Constitución —y, por ello, la democracia constitucional— conserven su vigencia, sino también y principalmente a garantizar la continuidad de la comunidad política llamada España. Aquí radica, a mi juicio, la base más profunda en la que se asienta hoy, en España,

la legitimidad de nuestra monarquía. Por ello, creo que puede afirmarse fundadamente que la defensa de nuestra monarquía parlamentaria no es solo una obligación de los políticos y las instituciones, sino también de todos los juristas comprometidos con la conservación de España como nación y del sistema democrático de organización del poder que ella misma, soberanamente, se ha dado.

De ahí que quepa entender que, si bien la reforma de la monarquía puede acometerse mediante el mecanismo agravado del art. 168 CE, el abandono de la monarquía supone un límite no jurídico, pero sí político, a la reforma constitucional. Un límite, pues, cuya garantía no descansa en razones de validez, aunque sí de legitimidad. La validez, como categoría jurídica, asegura la necesaria adecuación «normativa» del «ser» al «deber ser». En cuanto categoría política, la legitimidad reclama la coherencia «existencial» entre el «ser» y el «deber ser».

La monarquía no es un presupuesto «ontológico» de la idea de constitución en sentido general (como lo son la democracia y la unidad de la nación), pero sí es el presupuesto «existencial» de una Constitución concreta: la española. En las circunstancias políticas en que se desenvuelve nuestro sistema constitucional, la desaparición de la monarquía supondría, muy probablemente, la desaparición de la propia Constitución.

Es cierto que estas últimas son consideraciones políticas, pero el Derecho constitucional, aunque sea una ciencia jurídica, no debe dejar de tener en cuenta esas consideraciones si pretende comprender y ponderar las razones del Derecho dentro del ámbito político y social en que el Derecho se desenvuelve. De lo contrario, el Derecho funcionaría en el vacío, esto es, en un mundo de concepciones abstractas desarraigadas de las circunstancias que dan sentido y finalidad a las prescripciones normativas. No se trata de sustituir el método jurídico por el político o sociológico, pues ello supondría sencillamente la destrucción del Derecho, pero sí de exigir que los juristas no olviden las consecuencias perniciosas que podrían tener para la comunidad determinados cambios normativos, aunque el Derecho los permitiera.

Como es bien sabido, la vigencia del sistema democrático no puede basarse únicamente en la aplicación de las normas jurídicas: también exige el cumplimiento de unas reglas políticas sin las que aquel sistema, sencillamente, no podría funcionar. Creo que entre esas reglas políticas imprescindibles para el mantenimiento en España del sistema democrático está, sin duda, la conservación, como forma política del Estado, de nuestra monarquía parlamentaria. Por ello, si desde el plano de la estricta validez cabría sostener que, mediante el procedimiento de reforma previsto en el art. 168 de la Constitución nuestra monarquía podría modificarse o incluso abandonarse, desde el plano de la legitimidad también cabría sostener que hay un límite existencial, político, que no jurídico, que debiera impedir que a través de ese procedimiento nuestra monarquía parlamentaria pueda desvirtuarse o destruirse.

Termino este estudio reiterando un deseo que ya formulé más atrás, pero sobre el que debo insistir por la gran importancia que le atribuyo no solo como ciudadano, sino también como constitucionalista comprometido con la conservación de nuestro sistema constitu-

cional (que puede ser reformado para mejorarlo, pero no para destruirlo): en un contexto político como el actual, caracterizado por el sectarismo y la polarización, así como por la utilización del poder como instrumento para erosionar la democracia, la división de poderes y el Estado de Derecho, se hace especialmente necesario que los juristas apoyemos con determinación a nuestra monarquía parlamentaria, que, por razones lógicas, pero sobre todo «existenciales», no solo representa la unidad y permanencia del Estado constitucional democrático, sino también, o más aún, la unidad y permanencia de la nación española. Ese debiera ser nuestro compromiso.

Tengo dudas de que nuestra democracia no sea «militante», pese a que así lo ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, pero no tengo ninguna duda de que nuestra democracia (y toda democracia) ha de ser «resistente». Por circunstancias históricas, políticas y jurídicas, creo que el destino de nuestra democracia está inseparablemente unido al destino de nuestra monarquía parlamentaria. Por ello, resistir con los instrumentos de la razón jurídica frente a quienes intenten dismantelar nuestra monarquía significa también resistir frente a los que intenten dismantelar nuestra democracia.

Quiero aclarar que lo que acabo de escribir no es, en modo alguno, una falta de respeto a quienes, en uso de la libertad ideológica o de expresión, o de la libertad académica, sostengan ideas contrarias a las mías, esto es, propugnen la desaparición en España de la propia monarquía, que es una posición política e intelectualmente legítima. Lo único que he pretendido es explicar las razones en las que se sostiene que mi postura, razones construidas a partir de lo que considero un entendimiento «comprensivo» del Derecho constitucional, esto es, una forma de practicar ese saber que tenga en cuenta los fines del Derecho y el ámbito espacial y temporal en que ese Derecho se desenvuelve.

Esas razones son las que fundamentan mi convicción de que en «nuestro» Derecho constitucional no cabe olvidar el carácter esencial de la monarquía parlamentaria para mantener el sistema constitucional y democrático de Derecho en España.

NOTAS

1. *Vid.*, recientemente, Aragón, De Carreras, Díez Nicolás, Fernández, García Delgado, Lamo de Espinosa, Emilio, Mangas, Sosa Wagner y Tortella (2022).

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (1980): *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid: Civitas.
- (2018): «La Monarquía parlamentaria», en B. Pendás (dir.), *España constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2022): «Constitución y Corona», en F. De Montalvo y I. Álvarez Vélaz (coords.), *Libro homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte Mendicoa*, Madrid: Universidad de Comillas.

ARAGÓN REYES, Manuel, Francesc DE CARRERAS, Juan DÍEZ NICOLÁS, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, José Luis GARCÍA DELGADO, Emilio LAMO DE ESPINOSA, Araceli MANGAS, Francisco SOSA WAGNER y Gabriel TORTELLA (2022): *España: democracia menguante*, Madrid: Fundación Colegio Libre de Eméritos.

CAZORLA PRIETO, Luis María y Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES (2021): *¿Una ley sobre la Corona?*, Cizur Menor: Aranzadi.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel y Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA (1987): *La monarquía y la Constitución*, Madrid: Civitas.

GARCÍA CANALES, Mariano (1991): *La monarquía parlamentaria española*, Madrid: Tecnos.

OLIVER ARAUJO, Joan (2022): *Cuarenta años de monarquía en España (1975-2015)*, Valencia: Tirant lo Blanch.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1988): *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid: Tecnos.

TAJADURA TEJADA, Javier (dir.) (2022): *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla: Athenaica.

Fecha de recepción: 5 de junio de 2023.

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2023.