

COELLO DE PORTUGAL, J. M. (2020). *LA JEFATURA DEL ESTADO*. NAVARRA: THOMSON REUTERS ARANZADI

Clara SOUTO GALVÁN
Profesora Contratada
Doctora en Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
<https://orcid.org/0000-0002-9228-5714>

El autor de esta obra, José María Coello, actualmente es profesor contratado doctor de Derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y vicedecano de Relaciones Internacionales e Institucionales. Ha sido miembro de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa del Ministerio de Justicia donde ha realizado numerosos informes y dictámenes sobre asuntos nacionales e internacionales afectantes al ejercicio de la libertad religiosa, así como a los intereses de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A lo largo de su recorrido académico, ha centrado su investigación, entre otros, en temas como el derecho parlamentario y derecho electoral y nuevas tecnologías, el derecho de la Unión Europea, el derecho militar, patrimonio cultural, la historia constitucional y la jefatura del Estado. Esta última investigación ha dado como resultado este notorio libro, fruto de su tesis doctoral, en el que nos ofrece un interesante análisis sobre la institución jurídica de la jefatura del Estado, desde su aparición en el Estado liberal hasta la actualidad. Realiza un estudio histórico-jurídico de esta Institución durante el Estado democrático, destacando las diferentes opiniones que se han generado entre las doctrinas del Derecho Constitucional y el Derecho Internacional Público.

La obra está estructurada en dos partes, una primera que trata sobre la configuración constitucional de la jefatura del Estado, y una segunda que versa sobre la inadvertida confusión entre las doctrinas

jurídicas propias del derecho constitucional y del derecho internacional en relación con la jefatura del Estado.

La primera parte de esta investigación se divide a su vez en nueve capítulos, en los que el autor nos revela el nacimiento de una nueva institución de derecho constitucional, así como su desarrollo histórico, expone los elementos esenciales de esta institución, los caracteres, las clases y las funciones de la jefatura del Estado, centrándose en los tres últimos capítulos en el acceso, ejercicio y cese del jefe del Estado, la dotación presupuestaria, residencial y administrativa, terminando con la protección de esta institución jurídica, tanto del órgano como de su titular.

La segunda parte de este libro se divide en tres capítulos, primero se centra en las doctrinas jurídicas del derecho constitucional y derecho internacional, haciendo hincapié en la imprecisión en el uso del lenguaje jurídico del derecho público, para después exponer los factores de confusión entre las doctrinas del derecho constitucional y del derecho internacional y, en el último capítulo, destaca el necesario deslinde entre ambas doctrinas, enfocadas en el reconocimiento exterior de jefes del Estado.

José María Coello realiza un detallado recorrido histórico de la configuración de la jefatura del Estado como institución jurídica de derecho constitucional, en la primera parte de su obra. En el primer capítulo nos ilustra con los estudios doctrinales que se han realizado sobre la jefatura del Estado, y es que son pocos, los autores que se han centrado en el concepto de esta institución desde su creación, en comparación con otras instituciones constitucionales.

Este escaso estudio ha provocado que no exista un concepto jurídico que lo defina, «sino solo una intuición acerca de sus rasgos externos», como nos explica el autor, lo que le lleva a plantearse «la verdadera esencia histórica, política y jurídica», para lo que se centra en la naturaleza jurídica de la jefatura del Estado, en las causas que originaron su aparición, en el desarrollo de sus formas históricas, además de adentrarse en los elementos esenciales en los caracteres orgánicos, en sus formas y funciones actuales y cómo son desempeñadas, a día de hoy, además de detallar la dotación y protección de esta institución.

El autor narra el nacimiento de la jefatura del Estado, centrándose en su creador Wilhelm Eduard Albrecht, —además de otros muchos «jurisconsultos»—, que formaban parte de una heterodoxa escuela de juristas que querían dar respuesta a los problemas políticos que surgían en el período del Estado liberal, preocupados por asentar una nueva organización jurídica del Estado burgués que terminaba con siglos del tradicionalismo monárquico, aplicando las doctrinas de la personalidad jurídica del derecho privado al Estado, surgiendo así una doble representación de la personalidad del Estado, por un lado la representación política —que corresponde al Parlamento— y por otro, la representación jurídica que asumiría, desde ese momento, el jefe del Estado.

En el devenir de esta obra, Coello expondrá nítidamente la aparición de las doctrinas que darán lugar a nuevos conceptos jurídicos que supondrán la configuración de esta institución. Así, nos expone las diferentes doctrinas (Grocio, doctrinas canónicas) sobre la personalidad jurídica, destacando a Savigny, quien propuso el nuevo concepto de persona jurídica, como «un nuevo vínculo real, en definitiva, pero de esencia y existencia no moral sino meramente jurídica», como matiza el autor, quien explica el nacimiento de la jefatura del Estado a través de Albrecht, que basó su planteamiento en la técnica de personalidad de Savigny, además de ser el primero en señalar que «el nuevo Estado necesitaba de un órgano que lo representara jurídicamente destacando la necesidad de contar con un jefe de Estado representativo del conjunto de sus poderes constitucionales».

De esta manera, José María Coello dedica un interesante apartado a explicar cómo Albrecht escogió el nombre de jefe del Estado para esta nueva institución constitucional, denominación que, a día de hoy, se sigue manteniendo, aunque ha desarrollado un amplio abanico de formas: monarquía constitucional, monarquía parlamentaria, presidencialismo constitucional, republicanism parlamentario, entre otros. Y continúa exponiendo los motivos, por los que considera la ausencia de la institución del derecho internacional público, de manera breve, porque lo desarrolla de forma más detallada en la última parte del trabajo. De esta manera, termina este primer capítulo presentando la definición de jefatura del Estado constitucional, explicando que «las definiciones en torno a la jefatura del Estado han solido estar

dotadas de un cierto carácter aproximativo o meramente intuitivo de esta institución, sin entrar en sus rasgos esenciales y caracterizadores» para lo que se adentra en los siguientes capítulos a explorar más detenidamente los rasgos caracterizadores de esta institución.

Coello, continúa en el segundo capítulo, realizando el desarrollo histórico de la jefatura del Estado como institución de derecho constitucional, partiendo de la inauguración de la monarquía constitucional, reconociendo que la jefatura del Estado es «deudora intelectual del viejo concepto de monarquía» y que, durante el siglo XIX, se produce una simbiosis entre ambas instituciones monarquía y jefatura del Estado, aunque prevalece esta última como mejor solución política para el desarrollo de las funciones en el nuevo Estado liberal. Así, expondrá las diferentes formas de jefatura del Estado, desde la aparición del presidencialismo, pasando por el nacimiento de la monarquía parlamentaria, por la creación de la presidencia parlamentaria y, por último, haciendo una breve mención al surgimiento del semipresidencialismo.

El capítulo tercero lo dedica a analizar los elementos esenciales de la jefatura del Estado. Por un lado, lo destaca como uno de los principales rasgos la legitimidad democrática. Considera que el concepto de legitimidad democrática «se encuentra ínsito en la idea misma de jefatura del Estado constitucional desde la creación misma del concepto de esta institución», para lo que es necesario la designación constitucional, que debe tener su respaldo en la «Constitución política democráticamente aprobada». Además, continúa matizando que una segunda forma de legitimar la jefatura del Estado es la designación electoral, a través de la celebración periódica, directa o indirecta del jefe del Estado. El segundo elemento esencial de la Jefatura del Estado, la racionalidad jurídica, el autor señala que «la racionalidad jurídica hace que el conjunto de las funciones de la Jefatura del Estado y aún su existencia misma tengan origen y asiento en la Constitución como norma que constituye la expresión jurídica de la racionalidad política».

Y continúa realizando un análisis muy detallado sobre el concepto de racionalidad jurídica, destacando la necesidad de su inclusión en la Constitución como elemento esencial de la jefatura del Estado. También hace mención a aquellas doctrinas científicas

que defienden la irracionalidad de la jefatura del Estado, haciendo mención, a autores como Otto Kimminich, quien analiza la tesis de la jefatura del Estado como «guardián de la Constitución», en el ámbito español hace referencia a las tesis introducidas por Pérez Royo, reflejadas en uno de sus estudios sobre la «Jefatura del Estado y Democracia parlamentaria» en la que reflexiona sobre la obra de Montesquieu y el dogma de la separación de poderes, quien ponía «el acento en lo que diferencia a las instituciones de la monarquía absoluta de las del Estado propiamente dichas»¹. Para concluir este capítulo, Coello expone las clases de racionalización constitucional de la jefatura del Estado.

El autor, en el capítulo cuarto aborda la cuestión acerca de los caracteres de la jefatura del Estado en cuanto institución jurídica de Derecho constitucional, su existencia orgánica, necesaria, permanente y genérica, que permite al lector conocer la naturaleza jurídica de esta institución, no solo a través del estudio de la doctrina de Derecho constitucional, sino también haciendo hincapié en el Derecho Internacional Público, pues como señala Coello es en «este deslinde conceptual y funcional donde encuentra gran parte de su sentido esta breve obra».

En los siguientes capítulos, el autor desarrolla con detalle las clases de jefaturas del Estado, las funciones, el acceso, ejercicio y cese del jefe del Estado, dedica un capítulo a la dotación de la jefatura del Estado, tanto desde el punto de vista de la dotación presupuestaria, residencial y administrativa. Para finalizar esta primera parte de la obra, analiza la protección de la jefatura del Estado, no solo del órgano, sino también de su titular. Desde el punto de vista constitucional, existen Constituciones que contienen diferentes tipos de reforma constitucional. En España el sistema de protección de la Corona deriva del procedimiento de reforma agravado, lo que le permite cierta «estabilidad formal». Las Constituciones, por lo general, «otorgan el máximo nivel de rigidez normativa a la regulación de la jefatura del Estado prevista en ellas». Coello, además de analizar la protección orgánica de esta institución, estudia la protección del titular que ocupa el cargo, además de mencionar el aforamiento procesal, que en

¹ Pérez Royo, J., Jefatura del Estado y Democracia parlamentaria, *Revistas de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n°39. Mayo-Junio, 1984, p.2.

palabras del autor «no constituye un privilegio a favor del titular de la Jefatura del Estado mientras ocupa el cargo, sino un mecanismo de protección de la magistratura que ocupa y del sistema en su conjunto».

La segunda parte de la obra, como hemos visto al comienzo de esta recensión, la titula *La inadvertida confusión entre las doctrinas jurídicas propias del derecho constitucional y del derecho internacional en relación con la jefatura del Estado*. El autor realiza un interesante estudio acerca de la importancia de la función del lenguaje en la relación entre los seres humanos, «como instrumento de comunicación por los miembros de esa comunidad». Menciona los diferentes códigos de cada ciencia, para resaltar la importancia del buen conocimiento de cada uno de ellos para una correcta comunicación, haciendo especial referencia al lenguaje de las ciencias jurídicas, destacando que «el objeto científico de las ciencias jurídicas se centra en la protección de la dignidad y en la ordenación de las conductas humanas para facilitar la vida en sociedad» y que al tratarse de un lenguaje esencialmente prescriptivo «la precisión en el concepto del objeto de definición o tipificación es la primera exigencia de la juridicidad». La falta de precisión conceptual imposibilita el conocimiento científico del Derecho, por lo que la claridad se constituye como requisito imprescindible para asegurar la precisión y el rigor en el uso del lenguaje jurídico.

Coello de Portugal sostiene la importancia del rigor conceptual y que este rigor se aplique a la hora de delimitar las instituciones y sus funciones, y que «atribuyan a éstas los efectos jurídicos que les son propios con absoluto rigor y precisión».

Un informe de la Comisión de Modernización del Lenguaje jurídico del Ministerio de Justicia de España de 2011 ya señalaba que «un mal uso del lenguaje jurídico por parte de las instituciones y los profesionales genera inseguridad jurídica e incide negativamente en la solución de conflictos sociales». En 2021 se realiza un protocolo general de colaboración para el fomento de un lenguaje jurídico moderno y accesible para la ciudadanía, en el que se deja constancia del derecho a comprender el ordenamiento jurídico y los textos jurídicos de diversa índole para un correcto funcionamiento tanto del Estado de derecho como de la Administración de Justicia.

Y es que la imprecisión en la utilización del lenguaje técnico se ha impuesto, como destaca el autor, de una manera muy relevante en relación con la jefatura del Estado, por lo que en el penúltimo capítulo describe los factores de confusión entre las doctrinas del derecho constitucional y del derecho internacional en relación con la jefatura del Estado. Coello de Portugal destaca, entre los conceptos clásicos, los poderes del monarca, de Juan Bodino, en sus seis libros de la república. Los poderes del Estado del Barón de Montesquieu, en su obra *el Espíritu de las Leyes*; y así va haciendo mención a los términos jurídicos que se han ido acuñando a lo largo de la historia y cómo todos estos términos se han ido asumiendo por parte de las diferentes ramas del Derecho, destacando la doctrina propia del Derecho Internacional Público.

El autor dedica un apartado a la «Creación de una doctrina propia del derecho internacional acerca de la jefatura del Estado», y es que el Derecho Internacional Público, durante su desarrollo doctrinal, ha cimentado los principios de justicia y seguridad jurídica propios de todo Derecho, construyendo un orden jurídico aplicable a la sociedad internacional, como señala Pistone. El aumento de las normas del Derecho Internacional Público en torno a la jefatura del Estado es una de las causas por las que se produce confusión entre la institución constitucional de la jefatura del Estado y el tratamiento internacional de esta institución. Coello de Portugal finaliza este capítulo haciendo referencia a la utilización de las jefaturas de Estado como símbolos de integración de comunidades culturales transnacionales.

Esta enriquecedora obra finaliza con un capítulo dedicado al necesario deslinde entre la doctrina del derecho constitucional sobre la jefatura del Estado y la doctrina internacional sobre el reconocimiento exterior de jefes de Estado. Y concluye con la idea de que «debe constituir un empeño del Derecho Constitucional la defensa de su propio ámbito científico y del contenido dogmático sustantivo y propio de sus instituciones jurídicas primigenias, entre las que se cuenta la Jefatura del Estado».

En conclusión, Coello de Portugal realiza una obra sobre la jefatura del Estado de un alto nivel jurídico, acompañada de un amplio abanico de referencias bibliográficas que enriquecen la lectura,

además de relatar aspectos muy reveladores sobre una institución del Estado que se encuentra en constante debate.

En definitiva, nos encontramos ante una obra de necesaria lectura para todos los interesados en diferenciar, como menciona el autor «una situación verdaderamente constitucional, con la clara intención de autolegitimar como democrático un régimen totalitario y como legítima su acción autocrática» y «para deslindar un ámbito científico de otro y para separar la libertad de la coacción y la civilización de la barbarie».