

LA CORONA Y LAS CORTES GENERALES: 40 AÑOS DE MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Vicente MORET MILLÁS
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La monarquía española constituye una pieza esencial de nuestra arquitectura constitucional. Dentro del esquema de relaciones entre órganos de naturaleza constitucional, el Rey que es el Jefe del Estado, ejerce funciones derivadas de la actividad de las Cortes Generales y otras que deben ser realizadas ante ellas. Tras 40 años de democracia es el momento de hacer un recorrido por esas relaciones entre ambos órganos, cuyo balance es positivo al contribuir a la estabilidad institucional. Los monarcas han sabido encarnar la unidad y permanencia de España, así como arbitrar el normal funcionamiento de las instituciones incluso en las situaciones más complejas, todo ello con un total respeto a la obligación de neutralidad política impuesta por la Constitución.

Palabras clave: Monarquía, Jefatura del Estado, Cortes Generales, sanción, promulgación, convocatoria electoral, disolución Cortes, juramento, proclamación.

ABSTRACT

The Spanish monarchy constitutes an essential part of our constitutional architecture. Within the framework of relations between constitutional bodies, the King who is head of State, carries out functions derived from the activity of Cortes Generales and others that must be performed before them. After 40 years of democracy it is time to review these relations between bodies whose balance is positive in contributing to institutional stability. Both monarchs have been able to embody the unity and permanence of Spain, as well as to arbitrate the normal functioning of the institutions even in the most challenging situations, all with a total respect for the duty of political neutrality imposed by the Constitution.

Key words: Monarchy, Head of State, Spanish Parliament, law signing, law enactment, electoral call, Parliament dissolution, oath, proclamation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL REY Y LAS CORTES. III. LAS CORTES EN LOS MOMENTOS DE JURAMENTO DE LA CONSTITUCIÓN Y PROCLAMACIÓN DEL REY. IV. LAS CORTES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SUCESIÓN A LA CORONA. V. LA ABDICACIÓN O RENUNCIA DEL REY. VI. BALANCE DE 40 AÑOS DE RELACIONES ENTRE LA CORONA Y LAS CORTES GENERALES

I. INTRODUCCIÓN

La decisión que adoptó el Constituyente en 1978, optando por la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado, es sin duda una de esas grandes líneas maestras que configuran la existencia política de la Nación española. A la luz de esta experiencia de 40 años de convivencia pacífica y exitosa, con luces y sombras como en cualquier institución, no podemos más que concluir que esa opción constitucional fue todo un acierto si atendemos, con independencia de otros criterios jurídicos, históricos o políticos, a lo que los propios españoles piensan de su Rey y en general de la Institución de la Corona. Así lo señalan reiteradamente los estudios demoscópicos que sistemáticamente señalan como instituciones más valoradas a la Monarquía, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas. Si ello es así, es porque la Monarquía en España cuenta con sólidos apoyos sociales que descansan en una legitimidad constitucional del Monarca como Jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia de este, y sobre todo de una legitimidad de ejercicio, tanto por parte de SM Juan Carlos I como del actual Rey Felipe VI. La Monarquía no es la excepción en los países de nuestro entorno: diez Estados Europeos son Monarquías parlamentarias. Es por ello que esta forma de gobierno se basa en una institución que, recogiendo elementos de la tradición y de la Historia esenciales a las naciones, se ha adaptado y renovado para continuar sirviendo a los pueblos que las mantienen como piezas clave de su arquitectura constitucional e institucional.

Por lo que aquí interesa, es decir las relaciones entre la Monarquía y las Cortes Generales, en estos 40 años de vigencia de la Constitución de 1978, lo primero que hay que señalar es la relevancia de esta cuestión dado que la Monarquía en España es parlamentaria por ser esta la única forma de gobierno compatible con un Estado democrático, de forma tal que nuestro sistema político ha llegado a ser calificado como una “democracia coronada”¹. En nuestro sistema el Rey está tan desvinculado del Poder ejecutivo que se aplica la máxima de que el Rey reina pero no gobierna, lo cual también admite la lectura de que el Rey no gobierna pero reina ejerciendo cuando es necesario su *auctoritas*, siendo así fiel reflejo de la regulación de otras

¹ ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005.

monarquías europeas que inspiraron fuertemente la configuración constitucional del modelo de 1978. La Corona se regula así como una *dignified part* de la Constitución usando la terminología de *Bagehott*. En este contexto la Monarquía aparece como un símbolo de la unidad y permanencia del Estado, pero sobre todo como una representación de la Nación, de toda la Nación; como un vínculo entre las pasadas generaciones de españoles, las presentes y las que vendrán en un continuo que está por encima de coyunturas concretas políticas o sociales de corta trayectoria. Al mismo tiempo por ser límite a los intentos de descarrilamiento de Estado constitucional, tal y como Juan Carlos I y Felipe VI han demostrado en sendas ocasiones. Es precisamente en su carácter de órgano de naturaleza constitucional como Jefe del Estado, cuando la Corona ha ejercido con eficacia su papel de poder arbitral y moderador del funcionamiento regular de las instituciones de forma neutral tal y como dispone el artículo 56 de la Constitución.

II. EL REY Y LAS CORTES

Históricamente hablando, las relaciones de la Corona con el Poder Legislativo han estado presididas, a diferencia del Poder ejecutivo, por la distancia entre ambos órganos de naturaleza constitucional. Al fin y al cabo el Parlamento nace como contrapunto al poder absoluto del monarca. Hoy en nuestro régimen constitucional la independencia de las Cortes respecto del Rey es total, aunque la Constitución reserva ciertas facultades respecto a ellos al monarca, las cuales tienen un contenido meramente formal.

La primera de ellas es *sancionar y promulgar las leyes* (artículo 72), funciones que no atribuyen potestad legislativa, sino que son un acto regio en relación con la potestad legislativa de las Cortes². Se trata del último atisbo de la que fue la función regia de legislar, y que hoy como en todos los países monárquicos de nuestro entorno, supone la incapacidad del Rey para vetar una ley negando su firma. La Constitución es bien clara en esta materia al afirmar en el artículo 91 que el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes, de forma tal que se trata de un acto obligatorio para el Rey que perfecciona la ley emanada de las Cortes. Y ello debe cumplimentarse en el plazo de quince días con el correspondiente

² ARAGÓN REYES, M.: “El Rey y el Poder legislativo”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, 2001, pp. 171-188.

refrendo del Presidente del Gobierno. No obstante debe señalarse que tanto sanción como promulgación son requisito de validez de la ley y sin ambos actos la ley sería inexistente. A este respecto, y en el marco de las relaciones entre la Corona y las Cortes Generales, debe destacarse que precisamente el nacimiento de nuestra Constitución de 1978 al mundo jurídico se produjo mediante la sanción de la misma por el Rey Juan Carlos en solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles 27 de diciembre de 1978.

La segunda de las competencias consiste en convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. A este respecto la Constitución como es bien sabido atribuyó a esta función una automaticidad que excluye cualquier tipo de discrecionalidad en favor del Rey. Convocatoria y disolución van unidas ya que la Constitución no admite la hipótesis de disolver las Cortes y no convocar elecciones con el propósito inconstitucional de prescindir de ellas ya que esto equivaldría a un golpe de Estado³. Como afirma el artículo 68.6, el Rey deberá convocar dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones a ambas Cámaras. Y en lo referente a la disolución anticipada del artículo 115 se trata de una intervención meramente formal ya que es el Presidente del Gobierno el titular de la facultad que recae enteramente en su ámbito de decisión.

Especial referencia hay que realizar respecto al supuesto de disolución automática del artículo 99 por imposibilidad de investir a un candidato a Presidente del Gobierno en el plazo de dos meses. Se trata sin duda de una de las funciones más importantes de las atribuidas por la Constitución al Monarca debido a su trascendencia constitucional y política, ya que nuestro sistema jurídico-político descansa sobre la figura del Presidente del Gobierno. Este supuesto es el que se ha producido durante la XI Legislatura por primera vez desde 1978. El Rey procedió a disolver Congreso y Senado mediante el RD 184/2016, de 3 de mayo, y a convocar elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso, al no haber conseguido ningún candidato la confianza de la Cámara tras el transcurso de dos meses desde

³ GARRIDO FALLA, F.: “Los actos del Parlamento en relación con la Corona y su control constitucional”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, 2001, pp. 255-264.

la primera votación. Se produjo una circunstancia inédita en la cual, tras una votación fallida y más de tres rondas de contactos con los distintos representantes de las fuerzas políticas parlamentarias, se constató la imposibilidad de que el Rey propusiese un candidato con opciones de ser elegido presidente, por lo cual y automáticamente se produjo la disolución y la convocatoria.

En esta situación de anormalidad en la cual el candidato del partido más votado no se sometió a la confianza de la Cámara por ausencia de apoyos suficientes, el Rey jugó a la perfección el papel que la Constitución le atribuyó como árbitro del juego constitucional moderando el funcionamiento de las instituciones, y sobre todo siendo garantía de estabilidad y continuidad en una situación en la cual no existía una mayoría parlamentaria clara y además con un gobierno en funciones. No se produjo vacío de poder, no se produjeron convulsiones extraordinarias entre otras razones por el ejercicio de sus funciones por parte del Rey que utilizó todos los poderes que la Constitución le atribuye en estas situaciones tan complejas desde el punto de vista de la continuidad política e institucional. Frente a lo que algunos autores señalaron aquellos días sobre un excesivo protagonismo constitucional del Rey en estos supuestos, incluso se propuso reformar la Constitución para atribuir esas funciones al Presidente del Congreso⁴, hay que afirmar la absoluta eficacia y acierto tanto en cuanto a la regulación constitucional, como en el desempeño que permitieron al país salir sin dificultades de tan compleja coyuntura gracias entre otras cosas a que precisamente el papel central de la Corona en la gestión permitió una despolitización de la situación que favoreció la resolución de la problemática sin caer en luchas partidistas ni convulsiones institucionales⁵, desde una profunda visión de los intereses del Estado y de la sociedad española. Es evidente que en situaciones de gran complejidad política como la que se vivió en 2016, se produce un mayor margen de maniobra del Rey que puede contribuir a desatascar la problemática. Este se convirtió así en garantía de neutralidad y objetividad, labor que ha sido reconocida por los españoles a tenor de lo publicado en diversos estudios demoscópicos, uno de los cuales cifró en el 73% la aprobación de la ciudadanía a la actuación del Rey durante

⁴ GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El bloqueo evitable, de la formación de Gobierno”. *Revista de Derecho político*. nº 99. pp 301-324.

⁵ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: “La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura”. En: *El Notario del Siglo XXI*, noviembre-diciembre 2016.

la situación de bloqueo que se vivió desde enero hasta agosto de 2016⁶. Cabe plantearse si en esta situación, un cargo electo encuadrado en un partido político habría actuado con tanta neutralidad.

Por otra parte, corresponde al Jefe del Estado manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados. Es al Gobierno al que le corresponde dirigir la política exterior según el artículo 97 y por ello negociar los tratados internacionales. Así mismo, a las Cortes Generales les corresponde autorizar los tratados tal y como se regula en los artículos 93 y 94 de la Constitución, quedando así sólo la función de manifestar ese consentimiento de un modo puramente simbólico y representativo. Se trata por tanto de más de una función en la cual los acuerdos de las Cortes necesitan una intervención real⁷.

III. LAS CORTES EN LOS MOMENTOS DE JURAMENTO DE LA CONSTITUCIÓN Y PROCLAMACIÓN DEL REY

Tradicionalmente se han señalado como justificación funcional de la Corona tanto la imparcialidad como la continuidad a través de la transmisión hereditaria, ya que la Jefatura del Estado se transmite sin saltos ni vacíos. Por ello, la Monarquía supone la extrapolación al orden político de una serie de instituciones de carácter privado⁸. La Constitución fija un orden sucesorio en el artículo 57.1 que recoge la fórmula que ha sido tradicional en nuestro Derecho histórico desde el Ordenamiento de Alcalá de 1384, con la única modificación operada en 1713 por influencia francesa introduciendo la Ley Sálica, y postergando así a la mujer en la sucesión al trono. Una cuestión que habrá que abordar como reforma constitucional más pronto que tarde para posibilitar una sucesión al trono en pie de igualdad.

Una figura central en el régimen jurídico-político de la sucesión es la del Príncipe de Asturias, hoy Princesa de Asturias. Se trata de una figura de gran arraigo en la Monarquía española, que desde 1384, aporta certeza sobre quien asumirá la Corona llegado el día. A este respecto, debe resaltarse

⁶ Sondeo de Metroscopia publicado por el diario *El País* el 18 de junio de 2016.

⁷ GARRIDO FALLA, F.: "Los actos del Parlamento en relación con la Corona". En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. pp. 255-264.

⁸ ALZAGA VILLAMIL, O.: *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 2005. Pág. 280.

que la única referencia constitucional al estatuto del Príncipe o Princesa de Asturias, además de su inclusión en ese artículo 57.2, lo constituye la regulación del artículo 61.2 que establece con carácter obligatorio que el príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad prestará juramento del mismo modo que el Rey al ser proclamado ante las Cortes Generales. Es decir que deberá ante ambas Cámaras en sesión conjunta prestar juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, así como de guardar fidelidad al Rey.

La prestación del juramento por el monarca y la proclamación del Rey son dos actos de gran tradición histórica en España. El Juramento según la RAE se puede definir como: *Afirmación o negación de algo, poniendo por testigo a Dios, o en sí mismo o en sus criaturas*. Y dentro de los posibles tipos de juramento, el que interesa aquí es el asertorio o aquel con el que se afirma la verdad de una cosa presente o pasada. Desde la época visigótica el rey estaba obligado en su coronación o proclamación a jurar cumplir los deberes de rey, a defender el reino y a aplicar justamente las leyes. En la Edad Media se mantuvo en todos los reinos hispánicos. En Castilla debía ir precedido por el Juramento de los súbditos y se prestaba en las Cortes. En Aragón, según la tradición, después del juramento los notables del reino le decían al rey la fórmula “*Nos, que valemos tanto como vos, y juntos más que vos, os hacemos nuestro rey, con tal que guardéis nuestros fueros y libertades, y si no, no*”. En la Edad Moderna las Cortes debían recibir el juramento del rey de respetar las leyes del país pero esa tradición no siempre se cumplió. En 1812 en Cádiz se reinstaura la tradición y el rey deberá jurar respetar la Constitución, disposición que se mantiene en todas las Constituciones del Siglo XIX. Por tanto, es una dinámica constitucional constante desde el origen de los reinos hispanos la recepción del juramento del rey por las Cortes.

A este respecto se debe señalar que según lo regulado en ese artículo 6 el Monarca deberá, por tanto, jurar dos veces en la forma antes señalada y con toda la solemnidad ante las Cortes Generales representantes de la Soberanía popular. De esta forma se señala con claridad el carácter de Monarquía parlamentaria de nuestro Régimen político que señala como punto de inicio del reinado el juramento y proclamación, y por ello el sometimiento del Rey a la Constitución. El compromiso con el respeto al Ordenamiento jurídico se

convierte así en requisito previo a la asunción de las funciones de Jefe del Estado. Se trata pues de un acto que tiene carácter constitutivo, que se lleva a cabo con la mayor solemnidad ante las Cortes Generales por ser esencial para el ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución al Rey⁹. Además, ese juramento tiene carácter promisorio, ya que se configura como una garantía de conducta futura.

Se trata de un juramento pentaédrico¹⁰, de cinco caras, porque se jura fidelidad hacia el desempeño de sus funciones; guardar la Constitución; hacer guardar la Constitución; respetar los derechos de los ciudadanos y respetar los derechos de las Comunidades Autónomas. Todo ello supone que en un acto se hace visible la prevalencia y prioridad absoluta de la Constitución sobre cualquier otra circunstancia y además se exterioriza esa sumisión al texto constitucional con toda la carga simbólica y también social mediante un evento dotado de toda la solemnidad.

El Rey Juan Carlos, sancionó la Constitución en sesión solemne de ambas Cámaras el día 27 de diciembre de 1978. El actual Rey Felipe VI juró la Constitución con motivo de su mayoría de edad en sesión extraordinaria conjunta de ambas Cámaras el 30 de enero de 1986. Y posteriormente, el 19 de junio de 2014, el mismo día de la publicación en el BOE de la abdicación de su padre el Rey Juan Carlos I mediante la Ley Orgánica 3/2014, en sesión solemne de las Cortes Generales reunidas en el Palacio de Congreso de los Diputados, a las 10 horas y 40 minutos, juró de nuevo la Constitución para ser a continuación proclamado Rey de España.

IV. LAS CORTES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SUCESIÓN A LA CORONA

La participación de las Cortes Generales como poder del Estado en la dinámica sucesoria de la Corona se limita a recibir el juramento del monarca y una vez producido este a proclamar Rey, en el caso de que esa sucesión se produzca de forma natural. No obstante, la Constitución reserva importantes funciones a las Cortes en caso de que no se pueda llevar

⁹ MERINO MERCHÁN, J.F.: "Comentario al artículo 61 de la Constitución". En: *Portal de la Constitución*. www.congreso.es

¹⁰ PÉREZ SERRANO, N.: "La proclamación de Rey ante las Cortes. El juramento del rey y del príncipe heredero". En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid. 2001. pp. 265-368.

a cabo esa sucesión normal. En este caso deben intervenir activamente como órgano de naturaleza constitucional legitimado democráticamente de forma directa por los ciudadanos. Estos son los supuestos contenidos en su artículo 57.3 que establece que: *Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España*. También el mismo artículo 57 establece de nuevo la intervención de las Cortes Generales en el apartado 4: *Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes*. Y el apartado 5 del mismo artículo regula que: *Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica*.

Respecto al supuesto de extinción de todas las líneas de sucesión antes citado, se atribuye a las Cortes Generales la búsqueda de una solución al contrario que gran parte de nuestro derecho histórico del XIX que señalaba complejas fórmulas para estos supuestos, y en cierto sentido retoma una tradición que arranca del momento histórico central en la Historia de España del Compromiso de Caspe, cuando en 1412 las Cortes de Aragón decidieron unir en una misma dinastía de los Trastámara ambas Coronas, la de Castilla y la de Aragón. De esta forma el Constituyente quiso dejar claro que una decisión tan trascendente como la que se dilucida en caso de que no pueda procederse a una sucesión ordinaria, sólo puede corresponder a las Cortes Generales. Este fue el sistema de provisión empleado en 1870 para la elección parlamentaria de un monarca, resultando ganadora de la votación la candidatura de Amadeo de Saboya.

De la redacción del artículo de la Constitución se deduce que la actuación de las Cortes en este supuesto ha de limitarse a proveer a la sucesión en el trono, sin poner en cuestión la institución misma. No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte “*de la forma que más convenga a los intereses de España*”.

Por otra parte, en el régimen monárquico tradicionalmente el matrimonio de los reyes ha sido una cuestión política central porque suponía

hacer realidad alianzas internacionales. El constitucionalismo español históricamente ha entendido que el Pueblo, a través de sus representantes, debía tener alguna intervención en los matrimonios del Rey y su inmediato sucesor, el Príncipe heredero. Los textos de nuestro constitucionalismo histórico, recogiendo esta idea contenían la previsión de que el Rey y su descendencia requerían de la autorización de las Cortes para contraer matrimonio. En la Constitución en vigor se ha matizado esa prescripción no requiriéndose el consentimiento de las Cortes para dichos matrimonios. No obstante, y como residuo de esa tradición histórica, el artículo 57.4 de la Constitución, establece una intervención *ex post* fijando unas consecuencias jurídicas para el caso de un matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, consistente en la exclusión en la sucesión a la Corona para todos los posibles llamados, por sí y sus descendientes. De ello se deduce que nuestra Constitución actual no exige una autorización del Rey y de las Cortes lo que supone un cambio sustancial importante respecto de nuestra regulación constitucional histórica. Así, hay que señalar que se exigía una previa autorización en las Constituciones de 1812, 1837 y 1869. Por otra parte, se plantea si la prohibición expresa por parte del Rey necesitaría refrendo debiéndose concluir que así es ya que se trata de una decisión del ámbito personal pero que posee una evidente carga política por sus efectos dado que incide en la propia sucesión a la Corona.

Otro supuesto de intervención de las Cortes Generales en asuntos relativos a la Familia Real tiene que ver con lo establecido en el artículo 59 de la Constitución en caso de Regencia motivada por la inhabilitación del Rey. La Regencia es una institución de gran raigambre en el Derecho Constitucional español. Así, cabe señalar, sin tener en cuenta la que se constituyó en nombre del Rey ausente Fernando VII en 1810, las correspondientes a la Reina M^a Cristina de Borbón, al General Espartero y al Duque de la Torre. Más destacada fue la figura del llamado Ministerio de Regencia de enero del año 1875 presidido por Cánovas y cuyo objeto fue asentar la autoridad de Alfonso en el trono, además de solventar la complejísima situación de división en el propio movimiento alfonsino, consolidar políticamente el nuevo régimen, e iniciar la pacificación militar en el norte de la Península y en Cuba. Así mismo, hay que destacar la regencia de D^a M^a Cristina de Habsburgo-Lorena, como ejemplo histórico del desempeño de esta función.

A la regencia le corresponde ejercer las funciones del Rey durante la minoría de edad, la ausencia o la incapacidad del monarca, por mandato constitucional, en nombre del Rey y mediante actos refrendados. El artículo 59.2 regula el supuesto de regencia por inhabilitación del Rey por incapacidad física o mental. Esa inhabilitación debe ser reconocida por las Cortes Generales, acontecido lo cual ejercerá la regencia el príncipe heredero si es mayor de edad y si no lo es, la regencia la ejercerá el pariente de mayor edad más próximo a suceder en la Corona. Ahora bien, en caso de no producirse alguna de las anteriores situaciones, serán las Cortes Generales las que deberán resolver, nombrando una regencia que podrá componerse por una, tres o cinco personas. Este sistema de provisión de regencia tiene sus antecedentes más remotos en el Código de Partidas y el más próximo en la Constitución de 1876 cuyo texto reproduce la Constitución de 1978.

Así mismo el artículo 60 recoge una última intervención de las Cortes Generales en estas materias, señalando que será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey. Por tanto, esta Regencia nombrada por las Cortes presenta, en relación con la Regencia legítima, dos importantes diferencias: por un lado, se contempla la posibilidad de que la Regencia sea colegiada; y, por otro, se concede a las Cortes una absoluta discrecionalidad en cuanto no sólo al número, sino también a las condiciones de las personas llamadas a ocupar la Regencia, que sólo habrán de cumplir los mínimos requisitos del artículo 59.4, ya que la Constitución no establece ningún otro límite¹¹. Se recoge así una intervención de las Cortes cuando los mecanismos ordinarios constitucionalmente previstos no sean posibles por circunstancias sobrevenidas, constituyendo así tanto Congreso como Senado la última garantía de la estabilidad del sistema, una vez comprobada la excepcionalidad de la situación, como representante directo del Poder Constituyente mismo.

¹¹ ABELLÁN MATESANZ, I.: “Comentario artículo 60 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. www.congreso.es.

V. LA ABDICACIÓN O RENUNCIA DEL REY

Se trata del supuesto más trascendente de cuantos suponen la intervención de las Cortes Generales en la Jefatura del Estado. El artículo 59.5 regula la situación estableciendo que “*Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica*”. Se trata de supuestos excepcionales en la sucesión, ya que las previsiones sucesorias se ven alteradas o sometidas a circunstancias no ordinarias si se asume que suele ser el fallecimiento del Rey el presupuesto ordinario de sucesión.

Abdicación y renuncia constituyen dos supuestos de actos voluntarios, personalísimos, recepticios e irrevocables que expresan la voluntad del titular de perder los derechos a reinar que tuviesen. El oficio de rey no puede ser llevado al extremo de la obligación de ejercicio¹². La abdicación se puede definir como el abandono o dejación voluntaria del oficio regio por el titular de la Corona, causándose la transmisión de sus derechos al sucesor. La renuncia sería definida como la renuncia a los derechos dinásticos por parte de las personas que forman parte del orden sucesorio a la Corona. Así, el mejor ejemplo de este acto de renuncia es la que llevó a cabo Don Juan de Borbón, que renunció a sus derechos en favor de su hijo el Rey Juan Carlos el 14 de mayo de 1977, y que a su vez había recibido sus derechos dinásticos por abdicación del Rey Alfonso XIII producida en fecha 15 de enero de 1941. En 1977 la renuncia se produjo por acto voluntario unilateral del titular con el siguiente tenor literal:

“Por todo ello, instaurada y consolidada la Monarquía en la persona de mi hijo y heredero Don Juan Carlos, que en las primeras singladuras de su reinado ha encontrado la aquiescencia popular claramente manifestada y que en el orden internacional abre nuevos caminos para la Patria, creo llegado el momento de entregarle el legado histórico que heredé y, en consecuencia, ofrezco a mi Patria la renuncia de los derechos históricos de la Monarquía española, sus títulos, privilegios y la jefatura de la familia y Casa Real de España, que recibí de mi padre, el Rey Alfonso XIII, deseando conservar para mí, y usar como hasta ahora, el título de Conde de Barcelona. En virtud de esta mi renuncia, sucede en la

¹² FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho constitucional: la centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2015.

plenitud de los derechos dinásticos como Rey de España a mi padre el Rey Alfonso XIII, mi hijo y heredero el Rey Don Juan Carlos I”.

La abdicación constituye un acto de la Corona en relación con el Parlamento que desencadena la intervención de las Cortes Generales mediante una ley orgánica, y no un acto del Parlamento en relación con la Corona¹³. La intervención de las Cortes en un asunto de tanta relevancia como es la renuncia a ejercer la Jefatura del Estado por su titular es obviamente una exigencia en una democracia parlamentaria que tiene como base la Soberanía popular. Por ello, la abdicación no puede calificarse como un acto unilateral del Rey¹⁴ ya que sólo se perfecciona mediante la aprobación de una ley orgánica, en definitiva, la aprobación parlamentaria de un acto volitivo del Rey. Es decir, que es un acto legislativo, aceptando esa abdicación o renuncia, el que dota de virtualidad en el mundo jurídico a un acto que hasta ese momento sólo es un acto voluntario del Rey.

Los mecanismos constitucionalmente establecidos para la abdicación del Rey han cumplido con su finalidad en el proceso de abdicación de la Corona del rey Juan Carlos I en favor del actual Rey Felipe VI producido en el año 2014. Así, la Exposición de motivos de la propia Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, recoge el *iter* de todo el proceso que se inicia el 2 de junio de 2014, cuando el Rey Don Juan Carlos I comunicó al Presidente del Gobierno su voluntad de abdicar mediante entrega de un escrito, firmado en su presencia, el cual concluía:

“Por todo ello, guiado por el convencimiento de prestar el mejor servicio a los españoles y una vez recuperado tanto físicamente como en mi actividad institucional, he decidido poner fin a mi reinado y abdicar la Corona de España, deponiendo en manos del Gobierno y de las Cortes Generales mi magistratura y autoridad para que provean a la efectividad de la sucesión en la Corona conforme a las previsiones constitucionales”.

¹³ GARRIDO FALLA, F.: “Los actos del Parlamento en relación con la Corona y su control *constitucional*”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid. 2001, p. 255-284.

¹⁴ SAIZ ARNAIZ, A.: “La sucesión en la Corona: la abdicación y la renuncia”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid. 2001, pp. 419-438.

Tras ese acto, el Rey lo puso en conocimiento de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, y el Presidente del Gobierno dio traslado del escrito al Consejo de Ministros, el cual aprobó el Proyecto de ley correspondiente que fue enviado al Congreso y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 3 de junio de 2014. El plazo de enmiendas se prolongó desde el 4 de junio hasta el 10 de junio, presentándose un total de 7 enmiendas. En sesión del día 11 de junio se acordó su tramitación directa y en lectura única. A continuación, y ese mismo día se produjo el debate y votación sobre el proyecto de ley. Tras las intervenciones de los portavoces, se votaron las enmiendas presentadas con el resultado de; votos emitidos, 348; a favor, 26; en contra 301 y abstenciones 21, quedando por tanto todas las enmiendas rechazadas.

Seguidamente se procede al debate y votación del conjunto del texto que, por tratarse de una iniciativa de carácter orgánico, requiere para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara. La votación se lleva a cabo por el procedimiento de votación pública por llamamiento. Antes de empezar a votar 7 diputados abandonan el Hemiciclo. Terminada la votación a las doce horas y cuarenta y cinco minutos del mediodía se proclama el resultado que fue: votos emitidos 341; a favor 299; en contra 19; abstenciones 23, quedando aprobado el proyecto de ley y remitiéndose al Senado. Por su parte, el Senado aprobó en sesión de 5 de junio la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única. En sesión celebrada en el Senado en fecha 17 de junio se debatió y votó el proyecto de ley, comenzando por las tres propuestas de veto presentadas. Estas fueron rechazadas por 235 votos; frente a los 5 a favor y 18 abstenciones. Tras ello, se procedió a la votación del texto del Proyecto de ley que arrojó el siguiente resultado; votos emitidos, 258; a favor, 233; en contra, 5; abstenciones, 20. En consecuencia, quedó aprobado definitivamente por las Cortes Generales el Proyecto de ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, levantándose la sesión a las dieciocho horas y cincuenta minutos. Finalmente, el texto de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, se publicó en el BOE el día 19 de junio.

En sí, el texto de la norma es sencillo ya que consta de un artículo único con el siguiente tenor literal:

“Artículo único. Abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. 1. Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica”.

Por otra parte la misma norma se encarga de remarcar el carácter automático de la sucesión al trono señalando que:

“La entrada en vigor de la presente ley orgánica determinará, en consecuencia, que la abdicación despliegue sus efectos y que se produzca la sucesión en la Corona de España de forma automática, siguiendo el orden previsto en la Constitución”.

VI. BALANCE DE 40 AÑOS DE RELACIONES ENTRE LA CORONA Y LAS CORTES GENERALES

Al intentar trazar las líneas generales de la relación entre la Jefatura del Estado y el Poder Legislativo son varias las consideraciones a realizar. La primera es que como se ha visto, dichas relaciones se inscriben completamente en el modelo de monarquía parlamentaria europea contemporánea que los españoles decidieron darse a sí mismos mediante la Constitución de 1978. Ese modelo se ha basado, por un lado, en la consideración de la Corona como un órgano de naturaleza constitucional del Estado que se encuentra en el vértice de la organización estatal, siendo el de mayor dignidad formal y posición, cuya finalidad ontológica consiste en lograr un funcionamiento regular de los poderes públicos¹⁵. Por otro lado, se basa en la neutralidad e imparcialidad del Monarca con respecto a la dinámica política. Esto ha hecho que el Rey tanto Don Juan Carlos como Don Felipe, hayan mantenido un escrupuloso cuidado en mantener fuera de toda sombra de duda esa independencia, lo cual ha redundado en que las relaciones entre Jefatura del Estado y Parlamento se hayan mantenido en una línea de absoluto cumplimiento del esquema constitucional de relaciones entre ambos poderes del Estado dentro del esquema de lo que *Constant* denominó “Poder

¹⁵ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “La posición constitucional de la Corona”. En: *Estudios sobre la Constitución española*. Vol. III. Civitas, Madrid 1991, pp. 1921-1940.

neutro”¹⁶. Esta función que consiste en atribuir un capacidad moderadora y arbitral se lleva a cabo mediante muchos cauces tales como los mensajes a la Nación, a las Cortes, o a otros órganos, así como los diversos contactos a todos los niveles que dan al Monarca una amplia y exhaustiva información para llevar a cabo sus tareas con acierto¹⁷.

Solo cuando la situación política ha requerido de una intervención extraordinaria de la Corona para salvaguardar la pervivencia del propio sistema constitucional, los Reyes han intervenido de forma activa pero limitada en la defensa de la Constitución. En estas situaciones extraordinarias, ejerciendo la función de símbolo de la unidad del Estado y de su permanencia, así como de árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, los Reyes intervinieron públicamente para, en una ocasión detener el golpe de Estado del 23F, y más recientemente ante los graves acontecimientos en Cataluña, para pronunciarse en favor de la unidad, de la Constitución y del Estado de Derecho en su discurso del 3 de octubre de 2017. En ambos casos, el Rey cumplió esa función de simbolizar la unidad y permanencia del Estado sobre la base de su *auctoritas*, en la dignidad y prestigio de la Corona, más que en un auténtico poder político en forma de *potestas* que en una monarquía parlamentaria es casi inexistente. La Corona llevó a cabo una función de defensa de la Constitución para precisamente contribuir a restablecer el normal funcionamiento de las instituciones.

Además de la especial responsabilidad que por ser Jefe de Estado le corresponde al Rey en tales situaciones extremas como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, cabe añadir que los Reyes, al igual que todos los cargos y funcionarios públicos en España, tienen como requisito previo al ejercicio de sus funciones, sean estas del nivel de responsabilidad que sean, la obligación de promesa o juramento de guardar y hacer guardar la Constitución. Esta obligación que es consustancial a cualquier persona al servicio de las Administraciones Públicas es si cabe más exigible en el caso de los máximos representantes del Estado, que no pueden entrar a ser actores

¹⁶ VARELA SUANZES, J.: “La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo)”. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.º. 10. Septiembre-Diciembre 1991, pp. 121-138.

¹⁷ GIL ROBLES, J. M.: “El funcionamiento regular de las instituciones del Estado: las funciones arbitral y moderadora del Rey”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2001, pp.141-148.

del juego político, pero tampoco pueden permanecer impasibles ante las tentativas de liquidar el régimen constitucional al que representan. El Rey no solo puede, sino que debe hacer todo lo posible para que la voluntad soberana de la Nación y sus cauces de expresión constitucional sean respetados.

También es relevante destacar que en consonancia con lo que establece el artículo 74 de la Constitución, el ejercicio de las competencias no legislativas de las Cortes Generales con respecto a la Corona se realizarán en sesión conjunta. Se trata de una constante en nuestro constitucionalismo histórico que deriva del carácter único de la Nación que se manifiesta así en un solo órgano reunido en una sesión única para ambas cámaras¹⁸. En este caso estaríamos ante una de las pocas ocasiones en las cuales el fuerte bicameralismo imperfecto que nuestro régimen constitucional adoptó, queda en un segundo plano al situar las relaciones con la Corona en un ámbito de igualdad entre Cámaras muy infrecuente en el entramado de relaciones entre Congreso y Senado creado por la Constitución de 1978¹⁹.

Otra característica que es destacable viene constituida por las ocasiones en las cuales el Rey ha visitado las Cortes. A este respecto destaca la evidente preponderancia en cuanto a las relaciones con la Corona del Congreso sobre el Senado. En concreto, desde 1978 hasta hoy los Reyes han visitado el Congreso de los Diputados en 31 ocasiones, teniendo en cuenta que de ellas, 11 corresponden a las sesiones solemnes de inicio de Legislatura. El resto de las ocasiones se corresponden con circunstancias concretas tales como la inauguración de los distintos edificios parlamentarios o su asistencia a actos conmemorativos de distintas efemérides de la reciente historia constitucional. A este respecto y señalando una vez más la laguna que existe en esta materia al no haberse aprobado un Reglamento de las Cortes Generales todavía, la presencia del Rey en la sesión conjunta solemne de inicio de legislatura se ha deducido del artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados como una derivación de la competencia que el art. 62 b) CE atribuye al Rey para convocar a las Cortes Generales.

¹⁸ RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1996.

¹⁹ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas de las cámaras y comisiones mixtas de conciliación: artículo 74”.. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.] *Comentarios a la Constitución española de 1978* T. VI. Cortes Generales,-Edersa, Madrid. pp. 493-450.

Esta sesión solemne ya se ha convertido en un precedente parlamentario no regulado normativamente.

Por otra parte, hay que destacar que en los últimos años se ha puesto de manifiesto por un lado la eficacia en la regulación de la Corona en la Constitución con los eventos relativos a la abdicación del Rey Juan Carlos y a la inestabilidad política producida en la XI Legislatura que tuvo una duración de siete meses. No obstante, es en esos momentos de grandes cambios o de inestabilidad cuando se añora una norma reglamentaria que regule el órgano constitucional de las Cortes Generales y que dote a todas las competencias conjuntas de ambas Cámaras, como las relativas a la Corona, de la certeza procedimental necesaria para materias tan importantes y delicadas.

No obstante, no se pueden analizar las relaciones entre las Cortes Generales y el Rey en estos 40 años de régimen constitucional sin señalar que precisamente fue el Rey Juan Carlos I el piloto de la Transición que con pulso firme y en una situación política, social y económica compleja contribuyó a democratizar el país y permitir el alumbramiento de una nueva Constitución que ha proporcionado 40 años de paz, progreso y convivencia²⁰. Por ello, no puede entenderse nuestro sistema constitucional en vigor sin tener en cuenta el determinante papel de la Monarquía a la hora de poner en pie un sistema parlamentario homologable al de los países de nuestro entorno. El establecimiento de ese régimen de libertades en 1978 no puede entenderse sin valorar el papel que la figura del Rey Juan Carlos I desempeñó en aquellos decisivos años, como tampoco es posible comprender la realidad institucional actual sin poner en valor el papel del Rey Felipe VI en nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN MATE SANZ, I.: “Comentario artículo 60 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. www.congreso.es.
- ALZAGA VILLAMIL, O.: *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005.
- ARAGÓN REYES, M.: “El Rey y el Poder legislativo”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 171-188.

²⁰ SÁNCHEZ NAVARRO, A.: “Monarquía y transición política”. En: *XXV años de Monarquía parlamentaria*. Sanz y Torres, Madrid, 2006, pp. 49-60.

- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas de las cámaras y comisiones mixtas de conciliación: artículo 74”.. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.] *Comentarios a la Constitución española de 1978* T. VI. Cortes Generales,-Edersa, Madrid, pp. 493-450.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho constitucional: la centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2015.
- GARRIDO FALLA, F.: “Los actos del Parlamento en relación con la Corona y su control constitucional”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 255-264.
- GIL ROBLES, J.M.: “El funcionamiento regular de las instituciones del Estado: las funciones arbitral y moderadora del Rey”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2001, pp.141-148.
- GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El bloqueo evitable, de la formación de Gobierno”. *Revista de Derecho político*. nº 99, pp 301-324.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: “La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura”. En: *El Notario del siglo XXI* nº 70, noviembre-diciembre 2016.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “La posición constitucional de la Corona”. En: *Estudios sobre la Constitución española*. Vol. III. Civitas, Madrid 1991, pp. 1921-1940.
- MERINO MERCHÁN, J.F.: “Comentario al artículo 61 de la Constitución”. En: *Portal de la Constitución*, www.congreso.es.
- PÉREZ SERRANO, N.: “La proclamación del Rey ante las Cortes. El juramento del rey y del príncipe heredero”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp.265-368.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1996.
- SAIZ ARNAIZ, A.: “La sucesión en la Corona: la abdicación y la renuncia”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid. 2001, pp. 419-438.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.: “Monarquía y transición política”. En: *XXV años de Monarquía parlamentaria*. Sanz y Torres, Madrid. 2006, pp. 49-60.
- VARELA SUANZES, J.: “La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo)”. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* nº. 10. Septiembre-Diciembre 1991, pp. 121-138.