

Proposición no de Ley relativa al desarrollo del Título II de la Constitución sobre la Corona**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El diseño que la Constitución hizo de la Corona y del titular de ese órgano, el Rey, adolece de cierta ambigüedad y recoge, junto a elementos propios de las monarquías parlamentarias típicas, otros más propios de las monarquías limitadas y elementos subliminales de carácter carismático, como señala el Catedrático de Derecho Administrativo Juan Alfonso Santamaría Pastor. Esta indeterminación jurídico política posibilita varias interpretaciones sobre la Corona, que dejan a la acción política lo que esa institución haya de ser. Por ahora, ha sido esencialmente el propio Rey quién con sus actos ha ido llenado de contenido esa institución. En el Estado constitucional todos los poderes del Estado son poderes constituidos, incluido el Jefe del Estado y, por tanto, limitados. Por ello, y dada la importancia de las funciones que tiene atribuidas el Rey y las consecuencias que para el sistema constitucional podría tener una crisis en la jefatura del Estado, entre las que puede estar la sucesión, es necesario que, más allá de las posibles reformas constitucionales, se desarrolle el Título II de la Constitución para definir mejor la institución monárquica dentro de las pautas propias de las monarquías parlamentarias.

Esta regulación debe orientarse a garantizar el mejor cumplimiento de las funciones que tiene atribuidas la Corona, con la mayor dignidad institucional y neutralidad, al tiempo que le permite ejercitar su valor simbólico y su obligación de representar la unidad de España. Para lograr esos objetivos, la normativa sobre la Corona debe abarcar varias de las cuestiones que la Constitución ha dejado abiertas y ayudar a que tenga una «auctoritas» que trascienda la persona que la encarna en cada momento y sirva para legitimarla. Esto requiere tender hacia una mayor parlamentarización para perfeccionar su institucionalización y limitar esas ambigüedades, que pueden ser suplidas por un Rey carismático, pero que son lesivas para la definición de una institución que tiene voluntad de permanencia en el marco de un régimen democrático.

A la hora de realizar el desarrollo del Título II es preciso tener en cuenta que el mismo diferencia la naturaleza jurídica de varios de los acuerdos que deben ser adoptados por las Cortes Generales en relación a la Corona. Hay algunas decisiones, como la abdicación, la renuncia y la resolución de las dudas de hecho o de derecho que ocurran en el orden de sucesión a la Corona que expresamente requieren de la aprobación de una Ley Orgánica. Sin embargo, otras decisiones no exigen expresamente ser resueltas por ley y su naturaleza jurídica está más indefinida a nivel constitucional. Según determinados constitucionalistas podrían desarrollarse mediante ley ordinaria y según otros mediante un acto parlamentario de naturaleza no legislativa, aunque con

«valor de ley», que debe ser aprobado en sesión conjunta por las Cortes Generales (artículo 74.1).

Entre las decisiones que se encontrarían en este segundo supuesto se hallan, entre otras, las siguientes: 1) El reconocimiento de la inhabilitación del Rey para ejercer su autoridad (artículo 59.2); 2) El nombramiento de Regente o Regentes (artículo 59.3); 3) El nombramiento del tutor del Rey menor (artículo 60.1); 4) La provisión de la sucesión a la Corona en el caso de que se hubieren extinguido todas las líneas llamadas en derecho (artículo 57.3); 5) La autorización del Rey para declarar la guerra y la paz (artículo 63.3); 6) y los diferentes juramentos que han de prestar el Rey, el Príncipe de Asturias y los Regentes (artículo 61).

En consecuencia, antes de regular las cuestiones concretas que hemos referido, es preciso resolver cuál va a ser el instrumento jurídico que se va a utilizar para cada una de ellas. Resulta peligroso esperar a que acontezca una situación de crisis institucional de la monarquía, por la consumación de alguno de los supuestos citados, para tomar las decisiones que correspondan. En ese sentido, será necesario decidir qué debe regularse por una ley y qué por el Reglamento de las Cortes Generales. En este último supuesto, será necesario establecer qué mayorías se requieren para la adopción de los acuerdos parlamentarios con «valor de ley» —que pueden ser similares a las de la ley orgánica o incluso superiores— y, cómo se distribuyen entre senadores y diputados; un asunto que tiene mucha transcendencia para garantizar el pluralismo político en un asunto institucional de enorme relevancia para el país.

Asimismo, junto a las cuestiones de tipo formal planteadas, es preciso regular el contenido de los aspectos citados de la Corona que están pendientes de desarrollo o son ambiguos en la Constitución. Entre las cuestiones más relevantes, pendientes de desarrollo están las siguientes:

I. La inhabilitación, regencia y tutela del Rey

El Título II de la Constitución dice que la regencia entrará en funcionamiento si el Rey fuera menor de edad o se le inhabilitara. Estas situaciones no son tan claras como pudiera parecer. En la tradición jurídica constitucional española, la mayoría de edad del Rey no ha sido siempre la civil ordinaria —por ejemplo en la de 1876 eran los 16 años—, por lo que podría optarse legalmente por fijar una diferente de los 18 años. En su momento, para el actual Príncipe de Asturias, se adoptó un Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1985, que usó como mayoría de edad la común de 18 años, pero sería mejor dejarlo claro en la ley. Tampoco es evidente en la Constitución cuales son los supuestos que han de determinar la inhabilitación del Rey. En relación con esta figura se plantean cuestiones arduas: (i) quién o quiénes tienen legitimación para iniciar ese proceso: el Gobierno, las Cortes Generales, la familia, o todos ellos; (ii) cuál ha de ser el

procedimiento para llevar a cabo la inhabilitación: basta el acuerdo de las Cortes Generales, a las que el artículo 59.2 sólo atribuye una función de «reconocimiento», hace falta una declaración judicial previa de incapacitación, o bien hay otras soluciones —lo razonable es que sean las Cortes Generales las que declaren la inhabilitación, pero hay que preverlo—; (iii), qué criterios determinan la inhabilitación, los puramente iuscivilistas o, los más lógicos, asociados al ejercicio de un cargo público. Un cargo público exige cierta idoneidad y aptitud para su desarrollo. Su ausencia debería poder ser apreciada por el Gobierno y las Cortes Generales, para iniciar un proceso de inhabilitación del Rey, aunque no tenga una situación de incapacidad civil. Entre esos criterios habría que incluir también ciertas situaciones anómalas, como el supuesto de dejación de funciones.

Otro problema que plantea la inhabilitación, si se hiciera por Ley, es a quién corresponde su sanción, algo no previsto en la Constitución. Parece difícil admitir que la sancione el propio Rey que es incapaz de ejercer su cargo y se opone a su inhabilitación.

En relación con la regencia, en principio está claro que al Regente le correspondería ejercer las funciones del Rey. Sin embargo, plantea problemas de regulación la regencia electiva y la posibilidad o no de revocación de la regencia. Otra cuestión es si cabe o no la posibilidad de una Regencia temporal para cubrir una incapacidad no permanente del Rey.

La tutela suscita aparentemente menos problemas, pero también exigiría de un desarrollo legal.

II. La abdicación y renuncia

La abdicación genera, entre otras cuestiones, la duda entre los constitucionalistas sobre si exige una ley orgánica para cada caso o basta una regulación general por ley orgánica y luego, para cada supuesto específico, la emanación de sendos acuerdos del Congreso y del Senado confirmándola. La renuncia plantea problemas similares.

III. El refrendo de los actos del Rey y la inviolabilidad.

La Constitución exige en su artículo 56.3 el refrendo de todos los actos del Rey para su validez salvo los relativos al nombramiento de los miembros civiles y militares de su Casa (artículo 65.2). Esta exclusión no implica que el refrendo esté «proscrito» por la Constitución, simplemente que sin él este acto libre del Rey tiene validez. Ahora bien, dado que la Constitución no impide que se pueda exigir el refrendo, con el objetivo de lograr parlamentarizar más la monarquía y conciliar la libertad de esos nombramientos con la inviolabilidad del Rey y su no sujeción a responsabilidad, sería razonable que la ley que desarrolle el Título II exija el refrendo de los nombramientos de los miembros de la Casa del Rey. De esta forma el Gobierno podría impedir el nombramiento de personas incompetentes o políticamente incorrectas y se facilitaría el trabajo entre esa

institución y el Gobierno. De hecho, sin esa cobertura legal ya se están aprobando por Real Decreto esos nombramientos, pero lo lógico es que sea la Ley la que lo regule por las profundas implicaciones que conllevan.

En relación a lo anterior, resultaría conveniente clarificar el significado y alcance de la inviolabilidad, pues entre los constitucionalistas no existe unanimidad respecto a si la misma afecta tan solo a aquellas responsabilidades contraídas en el ejercicio de sus funciones de Jefe de Estado o a todas, incluidas las de carácter exclusivamente personal y privado, y si dichas prerrogativas serían o no renunciables. También se especula sobre si dicha responsabilidad sería o no exigible en el caso de perder la condición de Rey por alguna de las causas antes indicadas.

IV. El Príncipe de Asturias

En la Constitución el Príncipe de Asturias no es un órgano del Estado en sentido propio —el Rey es el único titular de la Corona—. La Constitución no atribuye al Príncipe funciones expresas y parece impedirle ejercer las del Rey en cualquier supuesto, salvo algunas de naturaleza representativa. Sobre todo aquellas más esenciales para el funcionamiento del Estado: la Jefatura del Estado, las de arbitraje y moderación, y las previstas en sus artículos 62 y 63. Esta falta de atribución de funciones al Príncipe en la Constitución asienta su lógica en la evitación de una especie de diarquía que podría generar graves disfunciones institucionales en la Corona.

Estas consideraciones hacen difícil, que más allá de la regulación de ciertas labores de representación y algunos otros aspectos menores, se pueda aprobar una ley que le atribuya funciones regias, ya que podría ser inconstitucional. Por ello, para resolver el problema de una posible situación de incapacidad temporal del Rey, es preferible establecer en el desarrollo legislativo de la regencia la existencia de una regencia temporal, reversible, para ese caso. De esa forma se evitaría una situación de posible diarquía y se permitiría al Príncipe de Asturias, como Regente, que ejerciera todas las funciones que le corresponden al Rey. De esta forma se eliminaría el vacío institucional provocado por esa incapacidad temporal. La reversión de la regencia requeriría los mismos requisitos que su declaración.

Otra cuestión a desarrollar es la posible inhabilitación del Príncipe de Asturias y el estatus jurídico de ciertos derechos y deberes que derivan de su condición de miembro de la Corona, aunque no titular de ese órgano.

V. La Reina o el consorte de la Reina y la Familia Real

La Reina o el consorte de la Reina y los demás miembros de la Familia Real, aunque forman parte de la Corona, tampoco son titulares de un órgano del Estado ni tienen funciones constitucionales.

Eso no quiere decir que no tengan ciertas obligaciones y derechos y que estos deban ser convenientemente regulados por Ley.

La Familia Real aparece, junto a su Casa, en el art. 65.1 de la Constitución, a propósito de los fondos recibidos del presupuesto nacional para su sostenimiento. Hoy, treinta y cinco años después, seguimos sin saber con seguridad quiénes integran la Familia Real. Ni el RD 2917/1981 relativo al Registro Civil de las personas de la Familia Real, ni el RD 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, tiene por objeto fijar la composición de la Familia Real, aunque reconozcan indirectamente que son miembros de la misma la mayoría de las personas a las que afectan de algún modo. Una adecuada regulación ayudaría a evitar situaciones como las que está actualmente viviendo la Familia Real.

VI. La Casa del Rey

Actualmente la Casa del Rey —que es esencial para el correcto desempeño de sus funciones— se regula por el RD 434/1988 y sus modificaciones, algunas de las cuales se han realizado de facto por decisiones libres del Rey. Una cuestión que plantea problemas acerca sobre la capacidad y responsabilidad del monarca, ya que éste no tiene competencias reglamentarias, y sus decisiones en relación con la Casa pueden sin estar sometidos a control acabar afectando al Gobierno. Es conveniente que por ley se clarifiquen todos estos elementos, definiendo con precisión en qué marco ha de moverse la libertad del monarca en relación con las decisiones de su Casa y quién ha de asumir las responsabilidades de sus decisiones. Es conveniente un mayor control del que actualmente hay hoy.

También es preciso que se regule más adecuadamente la dotación de la Casa del Rey y el control de la forma en la que se usa. Hace falta que se establezcan instrumentos de control externo, que eviten posibles irregularidades de los miembros de la Casa que acaben salpicando al Rey y al Gobierno.

Junto a todas estas cuestiones, entre otras de menor alcance, hay que regular además cómo se ha de desarrollar la proclamación y juramento del Rey, así como el juramento del Príncipe de Asturias y del Regente.

Atendiendo a lo expuesto se ve la necesidad urgente de acometer un desarrollo legislativo que lleva demorándose más de tres décadas. Un desarrollo que debe servir para incardinar mejor a la monarquía en nuestro régimen democrático, previo un sereno y profundo debate parlamentario, que no puede ni debe esperar a que se consume una situación de crisis institucional.



Por todo ello, el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presenta la siguiente

PROPOSICION NO DE LEY

En su virtud el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que, en el plazo de seis meses, presente un Proyecto de Ley que desarrolle del Título II de la Constitución relativo a la Corona.

