

MONARQUÍA EN DEMOCRACIA: HAY FUTURO MONARCHY IN DEMOCRACY: THERE IS A FUTURE

Yolanda Gómez Sánchez

*Catedrática de Derecho constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia*

RESUMEN

Este artículo aborda, en primer lugar, la cuestión de la compatibilidad de la monarquía con la democracia y parte de la idea de que de cada sociedad puede dotarse de una forma específica jefatura del Estado, ya sea monárquica o republicana, o de otra forma que prescinda de ambas, como en el caso de Suiza, sosteniendo que cualquiera de estas opciones será plenamente democrática si discurre por los cauces del Estado de Derecho. En segundo término, el trabajo repasa algunos de los elementos y prácticas actuales que muestran dicha compatibilidad en países democráticos consolidados, con especial referencia a los seis Estados miembros de la Unión Europea con jefatura del Estado de tipo monárquico. El trabajo también propone una breve reflexión sobre la singularidad del hecho de que sea la familia, una institución de Derecho privado, la que dé continuidad a un órgano constitucional como la Corona. Finalmente, se analizan algunos aspectos organizativos y de control para fortalecer la compatibilidad de la monarquía con la democracia.

PALABRAS CLAVE

Monarquía, Corona, democracia, Casa de S.M. el Rey, rey, príncipe heredero, funciones del rey.

ABSTRACT

This paper addresses, first, the question of the compatibility of monarchy with democracy, and is based on the idea that each society can be provided with a specific form, whether monarchical or republican. Head of State, or of adopting any other form that bypasses both, as is the case in Switzerland, maintaining that any of these two options is fully democratic if it is governed by the rule of law. Secondly, the paper reviews some of the elements and current practices that show such compatibility in consolidated democratic countries, with special reference to the six European Union member states with a monarchical Head of State. The paper also briefly discusses the singularity of the fact that it is the family, a private law institution, which gives continuity to a constitutional body such as the Crown. Finally, some organisational and control aspects to strengthen the compatibility of the monarchy with democracy are analyzed.

KEYWORDS

Monarchy, Crown, democracy, Royal Household, king, heir prince, functions of the king.

DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2024.083>

MONARQUÍA EN DEMOCRACIA: HAY FUTURO

Yolanda Gómez Sánchez

Catedrática de Derecho constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Sumario: 1. Monarquía en democracia. 1.1. Compatibilidad de la monarquía y la democracia. 1.2. Adaptación de la monarquía a la democracia. 1.2.1. Poder y responsabilidad. 1.2.2. El juramento. 2. La familia como soporte de un órgano constitucional. 2.1. Familia real y funciones constitucionales. 2.2. Principio hereditario sí, principio de masculinidad, no. 3. Fortalecimiento de la compatibilidad de la monarquía en democracia. 3.1. La Casa de S.M. el Rey: transparencia, control y responsabilidad. 3.1.1. La Casa de S.M. el Rey: órgano de relevancia constitucional. 3.1.2. Transparencia y control. 3.1.3. Control externo. 4. A modo de conclusión. Notas. Bibliografía.

1. MONARQUÍA EN DEMOCRACIA

Comenzaré con una cuestión que, no lo oculto, me suscita un interés académico especial, que es, precisamente, la que da título a este epígrafe: monarquía en democracia¹. Esta locución alude, por una parte, a la compatibilidad entre la monarquía y la democracia y, por otra, al modo en el que debe articularse la monarquía en el sistema democrático actual para que esa compatibilidad se materialice sin merma alguna de las exigencias democráticas². Es frecuente en nuestros días entender que la jefatura del Estado³ viene a dar respuesta al interés de toda comunidad política en que exista un órgano de carácter simbólico, representativo e integrador que personifique al Estado tanto en las relaciones domésticas como en las internacionales. Estas funciones se cumplen tanto en las repúblicas como en las monarquías parlamentarias y son solo parte de un conjunto más amplio de competencias, en las que se integran las de carácter ejecutivo en las repúblicas presidencialistas o semipresidencialistas. Salvo el peculiar modelo de Suiza, de atrayente singularidad, en el que propiamente no hay una jefatura del Estado como órgano diferenciado⁴, el resto de las democracias europeas tienen una jefatura del Estado monárquica o republicana, con ciertas variantes en el caso de las repúblicas (modelos presidencialista, semipresidencialista o parlamentario) y con una clara índole parlamentaria en el caso de las monarquías. Como

ha sucedido con otras instituciones jurídico-políticas, la significación de la jefatura del Estado ha experimentado una profunda evolución desde su aparición hasta nuestros días y, sin duda, este proceso de cambio ha sido más intenso en las monarquías.

Son diez las monarquías que existen en Europa: Bélgica, Dinamarca, España, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Suecia y Reino Unido⁵, seis de las cuales están actualmente integradas en la Unión Europea. En la regulación de estas diez monarquías encontramos diferencias notables que afectan tanto a las funciones del titular de la Corona como a otros aspectos relativos a la sucesión, la regencia o las relaciones familiares. Algunas son, formal y materialmente, monarquías parlamentarias; otras, sin embargo, conservan ciertos elementos de modelos históricos precedentes relativos a las funciones del jefe del Estado (Liechtenstein o Mónaco) y a algunos rasgos que serían impensables en otras monarquías, entre ellos la posición del rey o reina con relación a una concreta religión (Reino Unido, Dinamarca o Noruega⁶), situación inconcebible en España, dado que el artículo 16 de la Constitución española reconoce la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades y establece que ninguna confesión tendrá carácter estatal. No hay ninguna otra previsión al respecto en el título II CE («De la Corona»), por lo que, en coherencia con los principios y derechos constitucionales, el rey Felipe VI y su familia son titulares del derecho fundamental a la libertad religiosa. Pueden profesar la religión que responda a sus convicciones o no profesar ninguna religión. Nada de ello tiene relación con el estatuto constitucional del monarca⁷ y no puede ni debe influir en sus funciones constitucionales.

Así, pues, en cada Estado y en cada constitución podemos encontrar diferencias más o menos relevantes en la regulación de la Corona, las funciones del rey o la reina, así como en otros aspectos de no menor importancia como la sucesión, el matrimonio del rey o la reina y los llamados a la sucesión o la regencia. Resulta, por lo tanto, necesario encontrar en la regulación de las diferentes monarquías un hilo conductor capaz de mostrar los elementos comunes que nos permitan, por un lado, defender la coexistencia de la monarquía en democracia y, por otro, definir sus elementos esenciales⁸.

1.1. COMPATIBILIDAD DE LA MONARQUÍA Y LA DEMOCRACIA

La primera de las cuestiones enunciadas podría ser respondida afirmando que tanto la monarquía como la república están reguladas en las respectivas constituciones democráticas y que, en esa medida, son instituciones democráticas. Así lo hace la Constitución española, que en su artículo 1.3 dispone: «La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria». Pero avancemos algo más en otros argumentos. Por ejemplo, con una remisión a la práctica aplicativa vigente al menos en los seis países de la Unión Europea cuya jefatura del Estado es una monarquía (Bélgica, Dinamarca, España, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia)⁹, todos ellos, sin duda, democracias consolidadas. Si nos fijamos expresamente en estos países, podemos observar que la compatibilidad de la monarquía y la democracia es incontestable. La integración en la UE exige el cumplimiento de los requisitos democráticos establecidos en los Tratados¹⁰ (artículo 2 TUE¹¹ y Disposiciones

sobre los principios democráticos recogidas en el título II, artículos 9-12 del TUE¹², tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa). También el artículo 7 TUE establece esta exigencia, incorporando un mecanismo preventivo (art. 7.1) que permite al Consejo de la UE enviar un aviso a aquel Estado miembro que se aleje del cumplimiento de los valores comunes de la UE, incluido el Estado de Derecho, y un mecanismo sancionador (art. 7.2) que faculta al Consejo para suspender ciertos derechos del Estado miembro por la violación grave y sostenida en el tiempo de esos valores comunes.

Es destacable, también, que el artículo 10 TUE¹³ prevea la representación de los Estados miembros en el Consejo Europeo a través de su «jefe de Estado o de Gobierno» —dependiendo de la propia estructura constitucional— sin cuestionar el carácter democrático de una jefatura del Estado monárquica. En las repúblicas presidencialistas o semipresidencialistas, la representación en el Consejo Europeo se atribuye al presidente de la república, mientras que en las repúblicas parlamentarias y en las monarquías, la representación es asumida por el presidente del gobierno. Esta representación diversa está nítidamente vinculada a las funciones y a la responsabilidad política exigible a unos u otros cargos. Aunque no sea su finalidad primordial, el artículo 10 TUE muestra con claridad la correspondencia entre poder y responsabilidad que identifica a las monarquías democráticas. En estas, el poder de decisión política en sentido estricto recae en los órganos política y jurídicamente responsables, mientras que el rey o la reina asumen, como ya se señaló, funciones simbólicas, representativas e integradoras del Estado.

Así, pues, hay constituciones europeas plenamente democráticas que articulan sus respectivas jefaturas del Estado bajo la forma monárquica. Con diferentes fórmulas constitucionales, en algunos casos claramente derivadas de la fecha en la que fue adoptado el texto constitucional, estas democracias europeas mantienen la monarquía sin merma alguna de su carácter democrático. Es más, las controversias producidas en el seno de la Unión sobre el carácter democrático de actos de instituciones de algunos países nunca han tenido por objeto los actos de las jefaturas del Estado monárquicas, que, hasta el momento, no han suscitado conflicto alguno. No cabe dudar, pues, de la existencia actual de monarquías en democracia, categoría que cabe predicar especialmente de las monarquías europeas y de alguna otra que, aunque alejada geográficamente, participa de los principios y límites de la monarquía democrática, como es el caso de la de Japón.

1.2. ADAPTACIÓN DE LA MONARQUÍA A LA DEMOCRACIA

1.2.1. Poder y responsabilidad

Contestada afirmativamente, aun con suma brevedad, la pregunta sobre la posibilidad o no de la existencia de monarquías en democracia, la siguiente cuestión debería versar sobre las características o los elementos esenciales que debe tener una monarquía para resultar compatible con el sistema democrático. Como he apuntado, la compatibilidad o adaptación de la monarquía a la democracia no se ha producido de igual manera en todos los países, un hecho, por otra parte, muy común. Los procesos históricos difícilmente son

iguales en diferentes países y épocas. Las circunstancias sociales y económicas, el momento, el lugar y los protagonistas determinan en gran medida la singularidad de cada uno de ellos.

Encontramos, pues, diferencias, algunas de gran calado, en la estructura y el funcionamiento de las diferentes monarquías. ¿Qué es, por tanto, lo esencial para que una monarquía esté instaurada en un sistema democrático? La doctrina lo ha señalado ampliamente: lo esencial es que se mantenga la correspondencia entre poder y responsabilidad (donde hay poder, hay responsabilidad y viceversa), y que se cumpla el célebre aserto de Adolphe Thiers: «El rey reina, pero no gobierna».

No puedo extenderme en la evolución a través de la cual, partiendo de la clasificación de las formas políticas en monarquía —aristocracia y democracia— y del principio monárquico como expresión de la soberanía del rey, la concentración en él de todo el poder estatal y su identificación con el Estado, se ha llegado a formas de monarquía compatibles con la democracia. Otros autores han analizado esta evolución con autoridad y solvencia¹⁴.

Refiriéndose precisamente a la compatibilidad entre democracia y monarquía, Torres del Moral ha señalado que la democracia implica la soberanía popular, la participación, la electividad y temporalidad de los cargos, la responsabilidad de los poderes públicos y el sometimiento de estos al ordenamiento jurídico, es decir, el Estado de Derecho¹⁵. Así, pues, la compatibilidad de la monarquía y la democracia será posible siempre que las funciones del rey y la reina, pero también otros elementos propios de la institución monárquica (por ejemplo, el orden de sucesión a la Corona), puedan insertarse en el sistema democrático con pleno sometimiento a la constitución y a la ley en cada ordenamiento, de forma tal que las excepciones o singularidades de la institución monárquica sean las imprescindibles para el mantenimiento de la institución, adaptando todos los demás aspectos a las reglas comunes en democracia.

En las monarquías en democracia (de hecho, en cualquier democracia con un ejecutivo dual), cabe distinguir el poder político, entendido en el sentido de dirección y decisión política, que corresponde al gobierno y al parlamento —y, en su caso, a los órganos territoriales en los Estados descentralizados— de otras funciones constitucionales de naturaleza diversa pero igualmente esenciales para el desenvolvimiento de las instituciones democráticas, sin perjuicio, además, de la eficacia del Derecho de la Unión Europea para los Estados miembros y de los compromisos internacionales adquiridos por el país vía tratado. La Constitución española plasma claramente esta diferencia en el artículo 97 CE, que establece que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, y que ejerce, asimismo, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Esta atribución en exclusiva al gobierno de la función ejecutiva (sin perjuicio de la correlativa competencia de los Gobiernos autonómicos) es la que se corresponde con un modelo de ejecutivo dual con monarquía democrática en el que la relación entre poder y responsabilidad se cumple fielmente. Por ello, el artículo 56.3 CE dispone que el titular de la Corona es inviolable y que su persona no está sujeta a responsabilidad¹⁶. En consecuencia, sus actos deben ser refrendados, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 CE, y carecen de validez sin dicho refrendo. Los artículos 62, 63, 99 y concordantes de la Constitución enumeran las funciones del rey o la reina.

Como es sabido, la exigencia de que los actos regios sean refrendados queda exceptuada *ex art.* 65.2. CE en el supuesto de los nombramientos y ceses de los miembros civiles y militares de la Casa de S.M. el Rey. A pesar de esta previsión constitucional, desde la década de los ochenta los nombramientos del jefe de la Casa de S.M. el Rey vienen formalizándose con refrendo, práctica que debe valorarse muy positivamente. Este margen específico de discrecionalidad que la Constitución reconoce al rey no constituye una obligación para el monarca, y no supone, por ello, vicio alguno de inconstitucionalidad formal el que dichos nombramientos sean refrendados¹⁷.

Ahora bien, en democracia también hay funciones constitucionales esenciales ubicadas fuera de la atribución del poder de dirección política del ejecutivo. La estructura institucional de los sistemas democráticos se basa, precisamente, en una compleja asignación de competencias y en un no menos complejo entramado de instituciones y órganos tanto domésticos como supranacionales e internacionales. Para entender esta complejidad institucional y orgánica, la doctrina recurre a la teoría del constitucionalismo multinivel, que pretende explicar el funcionamiento de las actuales democracias complejas en las que la forma monárquica es perfectamente aceptada¹⁸. Así pues, no es correcto afirmar sin matices que el rey o la reina carecen de poder o que sus funciones son irrelevantes. En democracia, el titular de la Corona carece de poder de dirección política porque, si lo tuviera, la monarquía no sería compatible con la democracia, pero tampoco tienen poder de decisión política el Tribunal Constitucional —que es un órgano constitucional—, ni el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado —que son órganos de relevancia constitucional—. Tampoco tienen este poder de decisión política otras muchas instituciones y órganos esenciales de nuestro sistema democrático. La interpretación debe ser otra. La relevancia de un órgano constitucional —y en España la Corona lo es— viene dada por su posición y funciones constitucionales y por lo que una y otras aportan al sistema democrático en su conjunto. En democracia, el rey o la reina, que no están sujetos a elección, no responden políticamente de sus decisiones porque estas son regladas y no implican discrecionalidad ni son manifestación de una decisión política de carácter personal. El rey o la reina deben cumplir sus funciones de acuerdo con lo que establece el marco constitucional y legal. No debe, pues, aplicarse en estos casos la relación poder-responsabilidad que sí involucra plenamente a los órganos que ejercen el poder de decisión política. Los actos del titular de la Corona, como jefe del Estado, son tasados, sí, pero esenciales para el sistema democrático, en la medida en la que se enmarcan en un sistema organizado de funciones y competencias

1.2.2. El juramento

La naturaleza de una monarquía en democracia queda también reflejada en el juramento constitucionalmente previsto en los siguientes supuestos: cuando el rey o la reina acceden al trono, cuando el heredero o la heredera alcanzan la mayoría de edad y en el caso de la regencia. Así lo dispone la Constitución española en el artículo 61 CE¹⁹, precepto que recoge la fórmula exacta que del juramento ante las Cortes Generales²⁰ en los tres supuestos. La fórmula varía levemente en los juramentos del príncipe o la princesa de Asturias al

alcanzar la mayoría de edad y del o la regente o regentes. La singularidad de los dos últimos casos es que la fórmula incorpora, de manera correcta, la «fidelidad al Rey» (art. 61.2 CE).

El juramento representa el acto formal de manifestación de lealtad constitucional tanto del rey o la reina como de quien tenga los derechos de inmediata sucesión o asuma la regencia. Es significativo, además, que este juramento se realice *ante* las Cortes Generales reunidas en sesión conjunta, que reciben este compromiso del rey o la reina en su proclamación, de quien deba sucederle al alcanzar la mayoría de edad o del regente o regentes, respectivamente. El juramento ante las Cortes Generales, sede de la representación de la soberanía del pueblo, constituye la más nítida expresión de sujeción al ordenamiento jurídico constitucional y, en definitiva, al sistema democrático. No existe, pues, autonomía ni discrecionalidad del titular o la titular de la Corona, del heredero o la heredera, o de quien ejerza la jefatura del estado a título de regente, sino cumplimiento estricto de funciones y actos tasados recogidos en la Constitución y en las leyes.

Las fórmulas son sustancialmente idénticas, salvo la fidelidad que debe prestarse al jefe del Estado por el heredero o heredera y el regente o regentes, que obviamente no procede en el caso del juramento del rey o reina, dado que el alcance jurídico es diferente para cada una de ellas. Como ya se ha señalado, el juramento compromete a «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» (art. 61.1 CE). En el caso del rey o la reina, la fórmula abarca las funciones esenciales de un jefe de Estado en una monarquía parlamentaria: el compromiso de lealtad a las funciones constitucionales y legales; el respeto a la Constitución y las leyes, pero también la tutela activa de una y otras y el respeto a los derechos de la ciudadanía y de las comunidades autónomas. La obligación de respeto a los derechos de la ciudadanía debe interpretarse en sentido amplio, y no solo ha de entenderse referida a los derechos de los que sean ciudadanos en sentido estricto, mientras que el respeto a los derechos de las comunidades autónomas implica el respeto a su existencia y sus funciones, es decir, al modelo descentralizado de organización territorial y a su estructura y funcionamiento constitucional y legalmente establecidos. Por ello, he defendido que, a partir del juramento, el rey o la reina, el príncipe o la princesa de Asturias y, en su caso, quien acceda a la regencia adquieren el compromiso de respetar la Constitución, pero también de hacerla guardar, compromiso a la luz del cual se explican la intervención del rey Juan Carlos I el 23 de febrero de 1981 ante el intento de golpe de Estado, pero también el discurso de Felipe VI el 3 de octubre de 2017 en el marco de los acontecimientos sobre la independencia de Cataluña. Coincido con el profesor Oliver²¹ cuando señala la relevancia que en el segundo de los casos tuvo la institución del referendo y del modo en que se gestionó políticamente la intervención del rey —y no, en cambio, la del presidente del Gobierno—. En todo caso, me permito reiterar que el juramento no es una fórmula vacía, sino un compromiso jurídicamente vinculante.

Centrémonos ahora en el caso del heredero o la heredera. En este supuesto, la fórmula de su juramento incorpora igualmente el compromiso de «desempeñar fielmente sus funciones», circunstancia de la que se infiere que también el inmediato sucesor a la Corona tiene asignadas ciertas funciones. La existencia o no de un estatuto del príncipe o de la prin-

cesa de Asturias ha sido objeto de atención por la doctrina²², y precisamente la atribución de funciones específicas es uno de los aspectos más controvertidos. Aunque la Constitución nada dice de manera expresa al respecto, el artículo 61.2 CE sí parece contemplar dicha posibilidad. He defendido que el heredero o heredera adquiere un compromiso constitucional firme en su juramento ante las Cortes Generales y que, a partir de entonces, puede asumir funciones constitucionales y legales. ¿En qué términos? No podrá asumir ninguna función atribuida específicamente al rey o la reina por la Constitución (art. 62, 63 CE y concordantes), aunque sí puede ser regente, dado que así lo establece el artículo 59.2 CE. Además, puede asumir y ejercer otras funciones no regladas que forman parte de la función de representación y símbolo de la Corona. Así se hizo a partir del juramento del actual rey Felipe VI en su mayoría de edad, momento desde el que cada vez ha sido más frecuente su asistencia a la toma de posesión de los presidentes de las repúblicas latinoamericanas y su presencia en reuniones de organizaciones internacionales y otros actos representativos. Previsiblemente, esto también va a suceder a partir del 31 de octubre de 2023, fecha en la que, una vez alcanzada la mayoría de edad, la actual princesa de Asturias, Leonor, prestó juramento conforme al artículo 61.2 CE²³.

Interesa, por último, destacar que el juramento es el acto a través del cual quedan formalizadas las obligaciones del rey o la reina, del inmediato sucesor o sucesora a la Corona y, en su caso, de quien ejerza la regencia. Como ya he señalado, entre estas obligaciones figuran el respeto a la Constitución —en su totalidad, obvio es decirlo—, pero también su defensa. Por ello, solo es correcto hablar de neutralidad regia si esta incluye la defensa de la Constitución y del sistema constitucional, dado que a ello quedan obligados el rey o la reina en virtud del juramento previsto en el artículo 61 CE. Igual interpretación cabe hacer de las obligaciones del heredero o heredera y del regente o regentes.

Reitero, pues, que, con diferencias que pueden ser notables, la monarquía en democracia debe desenvolverse en el estricto ámbito establecido en la constitución y la ley. Este encaje constitucional de las monarquías en democracia es el elemento común a todas ellas que legitima su existencia en los actuales sistemas democráticos. Los ordenamientos pueden introducir variantes, sin duda, pero en ellos debe permanecer la esencia de la relación poder-responsabilidad, para cuya salvaguarda se requerirá también una forma de ejercer las funciones regias que refleje siempre el carácter simbólico del jefe del Estado y que respete el ámbito de discrecionalidad política que corresponde a otros órganos constitucionales.

Esta neutralidad es una neutralidad constitucional y legal y, por lo tanto, todo monarca debe ajustarse a ella en democracia. Sin embargo, de esta neutralidad no debe colegirse la intranscendencia de los actos regios, pues no lo son en absoluto: su esencialidad para conformar la voluntad estatal es, en cada caso, indiscutible. Entre otros muchos ejemplos, cabría hacer mención a la intervención regia en la propuesta de candidato o candidata a la presidencia del Gobierno, en la que el rey debe actuar de acuerdo con lo que establece el artículo 99 CE (a pesar de su reciente y convulsa aplicación)²⁴, pues en caso contrario no podría tramitarse el acto de investidura parlamentaria y no se cumpliría la Constitución.

2. LA FAMILIA COMO SOPORTE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL

2.1. FAMILIA REAL Y FUNCIONES CONSTITUCIONALES

Partiendo de la aquí defendida compatibilidad de la monarquía con la democracia cuando se respetan los principios básicos de esta, no puede ocultarse que el hecho de que el núcleo esencial de la pervivencia y renovación de la monarquía sea la familia, institución de Derecho privado, constituye, quizá, la mayor singularidad de la institución²⁵. La justificación de esta peculiaridad radica en el vínculo que existe entre la relación familiar y el orden de sucesión prefijado y, en consecuencia, en la no elegibilidad de quien deba cumplir las funciones de jefe de Estado, a pesar de que la Corona sí fue *elegida* cuando el pueblo español refrendó la Constitución de 1978.

En la Constitución española solo encontramos una referencia a la familia real —concretamente, en el artículo 65²⁶—, relativa a la asignación que de los presupuestos generales del Estado recibe el jefe del Estado para el mantenimiento de su familia y casa. Si atendemos a las previsiones de la Constitución, no existiría en ella definición alguna de familia real²⁷ ni de los miembros que la integran²⁸. Sí hay otras referencias que aluden, sin citarlo, al cónyuge del rey o la reina (reina consorte o consorte de la reina).

Actualmente, los miembros de la familia real²⁹ y, en menor medida, los familiares del rey o reina cumplen dos funciones principales. Por un lado, cumplen la función de predictibilidad de la sucesión y, por otro, eventualmente pueden cumplir ciertas funciones representativas que en ningún caso puede confundirse con las funciones simbólicas que, en casos como el español, la Constitución asigna específicamente al jefe del Estado.

El rey o la reina asumen las funciones constitucionales, pero la Corona irradia su carácter simbólico más allá del texto constitucional y es en este ámbito no reglado donde otros miembros de la familia real³⁰ pueden realizar algún tipo de actividad relacionada, entre otras esferas, con la cultura, las artes, el deporte o el apoyo a causas sociales. Ello es así, prioritariamente, en el caso del cónyuge del rey o la reina y de quien tenga los derechos de inmediata sucesión, pero no es infrecuente que otros familiares puedan también asistir y brindar apoyo a actos de este carácter. Es posible, por tanto, que las funciones simbólicas se manifiesten con desigual intensidad en los diferentes miembros de la familia, funciones que, resulta preciso insistir en ello, no deben confundirse en ningún caso con la función simbólica y representativa que ejerce el rey o la reina en cumplimiento de las funciones constitucionales. Aquella intensidad, así como la naturaleza de las distintas actividades desarrolladas por los miembros de la familia real y otros familiares suele coincidir, en general, con la distinta posición que cada uno de ellos ocupa en el orden de sucesión.

Como he señalado, la relevancia jurídica de la familia real radica en el hecho sucesorio; amplios sectores de la doctrina han señalado que el establecimiento de una prelación y la sucesión automática constituyen la más significativa ventaja de las monarquías actuales. La no elección ha sido percibida y definida como la máxima expresión de neutralidad institucional, en la medida en que cualquier elección implica el apoyo de determinados sectores sociales y políticos, pero no de otros³¹. Este hecho obliga a preguntarse por la naturaleza de

la familia real, a través de la cual puede conocerse también el carácter público o privado de las normas que la regulan³². La monarquía implica, como he apuntado, el reconocimiento constitucional de determinadas relaciones familiares normalmente reconocidas y reguladas por el Derecho privado. Sin embargo, a la familia real, y no solo al rey o a la reina, se le asignan funciones públicas de naturaleza constitucional para casos específicos (es el caso de la regencia o de la tutela) y, como se ha indicado, pueden ejercer una cierta función simbólica no reglada. La familia real es, pues, una familia con un estatuto mixto, público y privado. El primero viene determinado por las previsiones constitucionales y legales, y el segundo por la regulación de Derecho privado no afectada por la regulación de Derecho público. Las previsiones de esta regulación específica no deben ser en ningún caso interpretadas como un privilegio, sino como un elemento necesario para el cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la familia real. Por otra parte, el estatuto jurídico de las personas integrantes de la familia real incorpora no solo excepciones al régimen común, sino también límites específicos a algunos derechos.

Así sucede en España, donde la familia real está regulada por un conjunto normativo de preceptos constitucionales, civiles, electorales, procesales, administrativos, penales y también económicos. Como he indicado, estas disposiciones no constituyen en ningún caso prerrogativas a favor del jefe del Estado y de los miembros de la familia real, sino previsiones ajustadas al cumplimiento de sus funciones constitucionales. Son ejemplo de estas previsiones constitucionales las referidas a la inviolabilidad del jefe del Estado (art. 56.3 CE); a la anómala excepción del principio de igualdad entre hombres y mujeres establecida en el orden de sucesión a la Corona (art. 57.1 CE); a la posible exclusión del orden de sucesión de aquellos o aquellas que, aunque estén incluidos en el orden de sucesión, contrajeran matrimonio contra la «expresa prohibición del Rey y de las Cortes» (art. 57.4 CE) —previsión que supone un requisito específico para el ejercicio del derecho constitucional a contraer matrimonio consagrado en el artículo 32 CE y una limitación del derecho de acceso a cargo público (art. 23.2 CE)—; así como a la atribución de títulos y honores al rey o la reina (art. 56.2) y al príncipe o la princesa de Asturias (art. 57.2 CE). Es igualmente excepcional la posición constitucional que puede llegar a tener la reina consorte o el consorte de la reina en relación con la regencia (art. 58 y 59 CE)³³ o las funciones constitucionales reconocidas al padre o madre del rey o reina menor de edad en relación con la tutela testamentaria (art. 60 CE).

Todas estas excepciones respecto del ordenamiento jurídico común deben estar razonablemente justificadas, puesto que no son privilegios. Con la salvedad de la preferencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión, que actualmente ya no resulta posible justificar de ningún modo³⁴, los demás supuestos responden a necesidades de articulación de las funciones de la Corona o son garantías de su funcionamiento³⁵. No cabe soslayar, sin embargo, que podrían admitirse alternativas a regulaciones concretas: por ejemplo, las que se refieren a la autorización para contraer matrimonio o a la tutela del rey o reina menor de edad. Como es sabido, en España estas previsiones están emplazadas en el título II del texto constitucional («De la Corona»), por lo que su modificación requeriría la aprobación

de una reforma constitucional mediante el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE.

Monarquía y familia están, por tanto, indefectiblemente unidas. Pero las relaciones familiares han cambiado extraordinariamente en las últimas décadas. Estos cambios se han dejado sentir también en las familias reales, pero ello no debe verse como una circunstancia negativa o perniciosa. Determinados acontecimientos que recientemente han afectado a las relaciones familiares de algunas dinastías europeas —episodios que en épocas anteriores habrían sido impensables o que habrían tenido repercusiones jurídico-constitucionales: tal es el caso, por ejemplo, de la decisión de Eduardo VIII, tío de la reina Isabel II, de contraer matrimonio con Wallis Simpson— no parecen haber tenido un efecto negativo sobre la monarquía. Por el contrario, se ha producido una progresiva aceptación social de estos hechos, seguramente debido a que son circunstancias muy frecuentes en las sociedades actuales. La opinión pública parece ver con normalidad la existencia de circunstancias familiares en las dinastías reales que son frecuentes en su propio entorno. Así, por ejemplo, la sociedad actual no entendería la celebración de un matrimonio que fuera claramente un enlace «de Estado», y los casos de divorcio, incluso si afectan a quien está llamado a ser rey, no generan un problema constitucional³⁶. Sin perjuicio de ello, la sociedad sí exige ejemplaridad en los comportamientos tanto del rey o la reina como de los llamados a la sucesión y de los familiares más cercanos.

2.2. PRINCIPIO HEREDITARIO SÍ, PRINCIPIO DE MASCULINIDAD, NO

El carácter hereditario es el segundo rasgo de la monarquía que reclama una reflexión detenida, ya que, en democracia, prima el principio electivo, principio arraigado que, sin embargo, admite alguna matización. La primera, de carácter histórico, evidencia que las monarquías no democráticas suelen ser electivas, mientras que la monarquía en democracia es siempre hereditaria. Es la forma a través de la que la monarquía se aleja de la competición, aun legítima, por el ejercicio del poder de decisión política y se allega a la función de representación y símbolo del Estado. La Constitución española, la más reciente de las constituciones monárquicas europeas, así lo refleja en el 56.1CE cuando establece que «el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia».

Digamos, por último, que el principio hereditario no implica la aceptación del principio de masculinidad, contra el que, como ya he señalado, me he pronunciado reiteradamente. Una eventual reforma constitucional futura no podría obviar la supresión de esta preferencia, que resulta especialmente indigna por afectar a la titularidad de un órgano constitucional³⁷. No debe ser excusa que, en cada momento, dicha igualdad pueda afectar solo a una mujer (situación que no se daría en este momento, ya que la princesa de Asturias, Leonor, es mujer). No es un problema cuantitativo, sino cualitativo. Así lo han entendido otras monarquías europeas, entre ellas las de Suecia, Noruega y Dinamarca, que, aunque con fórmulas diferentes (la primera, con carácter retroactivo), han regulado la igualdad en la sucesión a la Corona. También el Reino Unido ha modificado la histórica preferencia del hombre sobre la mujer, implantando el principio de primogenitura sin distinción de

sexo y sin carácter retroactivo en 2013, con efectos desde 2015. Con ello, las monarquías europeas han eliminado la norma que, con grave contradicción del principio de igualdad, establecía una preferencia que reflejaba una mejor valoración del hombre respecto de la mujer en el acceso a funciones constitucionales. Este factor, la diferente valoración de las personas por razón de su sexo, es el que hace inexcusable caminar hacia la igualdad en el acceso a la Corona y diferencia este supuesto de otros, entre ellos la primogenitura, en la que no se produce una diferente valoración de una persona respecto de otra, sino la constatación de un hecho aleatorio, la fecha de nacimiento.

3. FORTALECIMIENTO DE LA COMPATIBILIDAD DE LA MONARQUÍA EN DEMOCRACIA

Si en las páginas precedentes he resumido algunas de las tesis que sostengo para defender que la monarquía es compatible con la democracia y que cada sociedad puede optar legítimamente por un modelo de jefatura del Estado monárquico o republicano —o, como en el caso suizo, por otros modelos que prescinden de ambas—, en este último apartado quisiera referirme a algunos aspectos³⁸ que juegan un papel importante en el fortalecimiento de aquella compatibilidad. He aludido a algunos de ellos en trabajos anteriores y también en estas mismas páginas —por ejemplo, la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona prevista en el artículo 57.1 CE o la eventual reforma de los artículos 65³⁹ y 99 CE—, por lo que me centraré en aspectos organizativos y de funcionamiento que han merecido atención en los últimos años del reinado de Juan Carlos I y, especialmente, durante los primeros años del reinado de Felipe VI.

3.1. LA CASA DE S.M. EL REY: TRANSPARENCIA, CONTROL Y RESPONSABILIDAD

3.1.1. La Casa de S.M. el Rey: órgano de relevancia constitucional

El Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, que desarrolla el artículo 65 CE, define la Casa de S. M. el Rey como «el Organismo que, bajo la dependencia directa de S. M., tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado», lo cual implica, de hecho, un amplio catálogo de funciones, a las que hay que añadir el apoyo que presta la casa real en el ámbito de la vida privada de los miembros de la familia real. La STC 112/1984, de 28 de noviembre (que resolvió un recurso de amparo promovido por un militar que prestaba servicios en la Casa de S.M. el Rey en relación con un ascenso profesional), definió la Casa de S.M. el Rey⁴⁰ como una «organización estatal [...] que no se inserta en ninguna de las Administraciones públicas», pero cuyo carácter estatal determina, sin embargo, que todos los actos de la casa real puedan ser sometidos a control judicial a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, en su caso, del recurso de

amparo por violación de los derechos fundamentales. En su introducción, el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril —que, como se explica a continuación, es la última reforma de que ha sido objeto el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey— afirma que la casa del rey es un órgano de relevancia constitucional integrado en el Estado⁴¹. Las funciones de apoyo a la jefatura del Estado justifican, sin duda, esta naturaleza jurídica, pero nada dice el artículo 65.1 CE sobre el particular. También es cierto que la Constitución tampoco atribuye esta naturaleza a ninguno de los órganos a los que la doctrina coincide en asignarles tal categoría constitucional (Tribunal de Cuentas o Consejo de Estado). Sí hay diferencias notables entre las sucintas menciones a la casa real en el artículo 65 CE —que no especifica ni sus funciones ni su estructura, aunque sí explicita que tendrá miembros civiles y militares y que se mantendrá con parte de la asignación económica que recibe el rey o la reina— y la regulación de otros órganos de relevancia constitucional en la CE. Siguiendo con los ejemplos anteriores, cabe señalar que el artículo 136 CE define el Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y regula aspectos esenciales del mismo, mientras que el artículo 107 CE define al Consejo de Estado como el supremo órgano consultivo del Gobierno. En ambos casos, la Constitución prevé que una ley orgánica regulará la composición y las funciones de ambos órganos. Que la Casa de S.M. el Rey sea un órgano de relevancia constitucional es coherente con sus funciones de organización y control del desarrollo de toda la actividad que realiza el jefe del Estado. Ahora bien, justamente por ello, su regulación constitucional debería haber sido más detallada, como lo es la de otros órganos de relevancia constitucional ya citados, y, desde luego, su regulación de desarrollo debería hacerse por ley y no por real decreto, como sucede actualmente. El primer aspecto —una regulación constitucional más detallada— solo puede ser modificado mediante una reforma constitucional aprobada mediante el procedimiento agravado previsto en el art. 168; la regulación de desarrollo sí puede hacerse por ley, lo que favorecería su consolidación como órgano de relevancia constitucional y situaría la regulación de la casa real en el mismo plano jurídico que otros órganos de relevancia constitucional para cuya regulación la propia Constitución prevé un desarrollo por ley (e incluso, por ley orgánica).

3.1.2. Transparencia y control

Centrándonos en el periodo más reciente —el del reinado de Felipe VI tras la abdicación del rey Juan Carlos—, cabe señalar se han producido diversas reformas del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, que actualmente regula la casa real. La primera reforma relevante del nuevo periodo fue aprobada por Real Decreto 547/2014, de 27 de junio, que adaptó la estructura de la casa a la nueva composición de la familia real. Apenas un año después, el Real Decreto 772/2015, de 28 de agosto introdujo previsiones específicas tendentes tanto a reforzar el principio de transparencia en el funcionamiento de la casa real como a garantizar su eficiencia, fortaleciendo los cambios que se habían introducido en la reforma de 2010. El Real Decreto 772/2015 incluye la regulación de los conflictos de intereses y las incompatibilidades del personal de la casa real y remite a determinadas disposiciones aplicables a las diversas categorías de la Administración General del Estado

(art. 9, 4, 5 y 6) y al personal al servicio de las Administraciones públicas (art. 10.5), sin perjuicio de la aprobación de un Código de Conducta para el personal al servicio de la Casa⁴². Por su parte, el Real Decreto 372/2019, de 7 de junio, modificó el artículo 4.3 del Real Decreto 434/1988 a los solos efectos de suprimir la Secretaría del rey emérito, Juan Carlos, a partir de que, como se ha indicado anteriormente, cesaran sus actividades institucionales anunciadas el 2 de junio de ese año, fecha en la que se cumplieron cinco años de su abdicación de la Corona.

Por último, el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, introdujo nuevas modificaciones en la regulación de la casa real con el objetivo de consolidar las reformas anteriores, «continuar el proceso de modernización iniciado en el año 2014 y ahondar en el reforzamiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas y publicidad». El Real Decreto 297/2022 regula determinadas actuaciones que venían siendo ya una práctica dentro de la casa real pero que ahora quedan consolidadas en esta norma. Así, este RD establece la obligación del personal de alta dirección y dirección de la casa real de presentar una declaración de bienes y derechos en el plazo de tres meses desde su nombramiento y cese, respectivamente, como ya prevé la Ley 3/2015, de 30 de marzo, para los altos cargos de la Administración General del Estado, encomienda a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado el asesoramiento jurídico de la Casa de S.M. el Rey (art. 13.4) y regula la información complementaria a la legal que debe ser publicada en la página web de la casa real, en la que ya venía publicándose el presupuesto anual desde 2011.

Es necesario insistir en la necesidad de que la Corona asuma y aplique a sus actividades las normas de transparencia y buen gobierno que hoy son seña de identidad democrática. El control y, sobre todo, la transparencia deben extenderse también a la institución monárquica, como se confirmó con ocasión de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que incluyó a la institución monárquica y que ha permitido un acceso sin precedentes a la información sobre los gastos y actividades realizados a través de la Casa de S.M. el Rey (apartado III de la exposición de motivos). El artículo 2, al definir el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, incluye todas las actividades de la casa real sujetas al Derecho administrativo. Por su parte, la disposición adicional sexta («Información de la Casa de Su Majestad el Rey»), establece: «Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley», previsión que se materializa a través de un acceso directo en la web oficial de la casa real.

3.1.3. El control externo

Respecto del control externo, que venía realizando la Intervención General de la Administración del Estado desde el ejercicio de 2015, el arriba citad Real Decreto 297/2022 establece que, en atención a la naturaleza de órgano constitucional de la Casa de S.M. el

Rey, el Tribunal de Cuentas será el que realice la auditoria de sus cuentas en los términos que queden establecidos en un convenio entre ambas instituciones, convenio que debe respetar el contenido del título II de la Constitución española, particularmente las previsiones contenidas en sus artículos 56 y 65 (art.13.5 RD). Como es sabido, el artículo 65 CE no hace ninguna mención al control económico de la casa real. Es más, establece la discrecionalidad del rey o la reina para la distribución de la asignación que anualmente recibe de los presupuestos generales del Estado⁴³. La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas tampoco hacen referencia alguna a la casa real, por lo que la vía del convenio entre instituciones ha permitido implantar un control económico no previsto ni constitucional ni legalmente, pero muy conveniente para fortalecer la compatibilidad de la monarquía en democracia.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La existencia de un número significativo de monarquías democráticas en Europa —seis de las cuales reinan en Estados miembros de la Unión Europea— y la regulación de la institución monárquica en las constituciones de esos países, que ha ido adaptándose a las exigencias jurídicas del sistema democrático, nos permite afirmar que la monarquía es una forma de jefatura del Estado compatible con la democracia siempre que su regulación se ajuste al respectivo ordenamiento jurídico constitucional.

Sin perjuicio de ello, resulta evidente la singularidad que supone el hecho de que un órgano constitucional como la Corona tenga en la familia, una institución de Derecho privado, la base de su permanencia y renovación. Incluso en este específico ámbito familiar, la monarquía debe adaptarse a los principios democráticos. Por ello, resulta aceptable la no electividad en la medida en que representa la total ausencia de competición política y que es el elemento diferenciador de esta forma de jefatura del Estado, pero no lo es, por ejemplo, el principio de masculinidad, que posterga a uno de los sexos, la mujer, y favorece al hombre. De igual manera, los cambios sociales en materia de matrimonio y familia han llegado también a las familias reales, en las que se han producido hechos comunes en la sociedad (separaciones o divorcios, por ejemplo) que han afectado incluso a quienes estaban llamados a la sucesión inmediata. Estos cambios no parecen haber tenido una incidencia negativa en la valoración de las funciones constitucionales asignadas al rey o la reina. Más bien han sido percibidos por la sociedad como lo que son: situaciones comunes en las relaciones interpersonales.

Debe destacarse también la importancia de los cambios implantados en la Casa de S.M. el Rey para que, en cuanto órgano de relevancia constitucional de apoyo a las funciones constitucionales del jefe del Estado, se organice y funcione de acuerdo con los principios de transparencia, control y responsabilidad que las sociedades democráticas actuales exigen.

NOTAS

1. Me ocupé de este tema en el seminario «El Reino Unido durante el reinado de Isabel II», celebrado el 9 de febrero de 2023 en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Texto pendiente de publicación.
2. Defenderé en estas breves reflexiones esa posibilidad, a pesar de que soy consciente de que hay opiniones en contra.
3. Tajadura (2022).
4. Como es sabido, en Suiza un Consejo Federal de siete miembros desempeña de manera colegiada tanto las funciones propias de la jefatura del Estado como del Gobierno. El presidente de este Consejo es elegido por la Asamblea Federal por un año y asume algunas funciones representativas de la Confederación Suiza. Sin embargo, los siete miembros del Consejo son los que reciben a los mandatarios de otros países en sus visitas oficiales. El presidente no tiene más poder que los otros seis miembros del Consejo (aunque su voto es dirimente) y, de hecho, su principal función es seguir dirigiendo su propio departamento ministerial.
5. Deben excluirse de este elenco Andorra y el Vaticano, cuyas peculiaridades no permiten un tratamiento común con las demás monarquías citadas.
6. Así, la reina Isabel II fue gobernadora suprema de la Iglesia anglicana (como lo es, actualmente, su sucesor, el rey Carlos III) y la reina Margarita de Dinamarca es la más alta autoridad de la Iglesia del pueblo danés: el artículo 6 (integrado en la parte III) de la Constitución de Dinamarca dispone: «El Rey debe pertenecer a la Iglesia evangélica luterana». Similar previsión encontramos en el artículo 4 de la Constitución de Noruega, que establece: «El Rey profesará siempre la religión evangélico-luterana».
7. Por ello, hay diferencias notables, por ejemplo, en la celebración del bautismo en uno u otros países. Tanto la princesa de Asturias, Leonor, como la infanta Sofía recibieron el bautismo en actos de carácter familiar. En otros países, el bautismo de quien esté llamado a la sucesión o de sus descendientes puede tener un valor institucional distinto. Tal ha sido el caso, por ejemplo, del bautismo de los hijos y las hijas del actual príncipe heredero Federico de Dinamarca y de la princesa Mary —o de actos similares en Noruega o en el Reino Unido—. En estos casos, el titular de la Corona es también, como he indicado, la más alta autoridad de la iglesia en sus respectivos países. En España, no es así: se trata de actos familiares que constituyen una manifestación de la libertad religiosa de los miembros de la familia real, pero no de actos de Estado. En cambio, en todas las monarquías el matrimonio del rey o de la reina y de los llamados a la sucesión, especialmente del titular de los derechos de inmediata sucesión, es relevante institucionalmente por su incidencia en la sucesión, con independencia de la diferente regulación vigente en cada país.
8. Hazall (2020).
9. Una de las más significativas monarquías, el Reino Unido, que se incorporó a la Unión en 1973, abandonó la Unión Europea el 31 de enero de 2020 por aplicación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Fue el primer país en hacerlo desde la fundación de las Comunidades originarias.
10. Aunque puede afirmarse que, en sus inicios, el principio democrático no era consustancial a la organización de las Comunidades, la incorporación de fines políticos ha consolidado tal principio

como fundamento esencial de la actual Unión Europea. En reiterada jurisprudencia, el TJUE ha confirmado la necesidad de respetar la democracia (entre otras muchas 29/10/1980, *Roquette Frères*; 11/6/1991, *Comisión/Consejo* (300/89, Rec., p. I -2867). En 1980, los principios de Copenhague (Consejo Europeo de Copenhague, de junio de 1993) establecieron los criterios y condiciones económicas y políticas que debían cumplir los Estados asociados de la Europa central y oriental candidatos a formar parte de la Unión Europea. Entre los criterios de obligado cumplimiento se incluye la consecución de una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.

11. El artículo 2 dispone: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

12. El artículo 9 prescribe: «La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla».

13. El artículo 10 establece lo siguiente: «1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos. 3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. 4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión».

14. Aragón (2018: 305-321; y 2004: 11-26); García Pelayo (1991: 1051-1072); y Sánchez Ferriz (2006: 29-48).

15. Torres del Moral (2004: 187).

16. De forma similar se recoge en otras constituciones europeas: art. 13 (Parte III) de la Constitución de Dinamarca; art. 4 de la Constitución de Luxemburgo; art. 5 de la Constitución de Noruega; y art. 42.2 de la Constitución de Países Bajos.

17. Gómez Sánchez (2018: 1061-1071 y 1073-1083; y 2019: 623-645). Esta práctica comenzó tras el fallido golpe de Estado de 1981, que mostró la relevancia de que también los altos cargos de la Casa SM el Rey fueran nombrados con refrendo.

18. Gómez Sánchez (2023: 45).

19. El artículo 61 CE dispone: «1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará 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. 2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey».

20. En efecto, el 31 de octubre de 2023 la princesa de Asturias Leonor alcanzó la mayoría de edad y protagonizó este acto de acatamiento a la Constitución.

21. Oliver Araujo (2022: 138-142).

22. Torres del Moral (1997).

23. También el rey Juan Carlos, tras su abdicación el 18 de junio de 2014, participó en algunos actos oficiales, especialmente en 2018, coincidiendo con el 40.º aniversario de la Constitución española. Anunció el cese de cualquier actividad oficial a partir del 2 de junio de 2019, fecha en la se cumplían cinco años desde el anuncio de su abdicación.

24. Gómez Sánchez (2017); (2016: 73-100).

25. Gómez Sánchez (2008).

26. El artículo 65 establece: «El Rey recibe de los Presupuestos del estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma». Si atendemos, pues, a la literalidad de la Constitución, no existiría en ella definición alguna de familia real ni de los miembros que la integran. Tampoco en el Derecho constitucional comparado encontramos definiciones de familia real. La regulación sobre la misma suele referirse a la dinastía reinante, a incompatibilidades o prohibiciones, a la dotación económica o a las funciones de algunos de sus miembros (art. 3 de la Constitución de Luxemburgo; art. 75 de la Constitución de Noruega; y art. 4 de la Constitución sueca). Algunas constituciones europeas, además, no hacen distinción entre la *casa real* y la *familia real*, pues no regulan un órgano de asistencia administrativa del rey como el que conocemos en España (art. 11 de la Constitución de Dinamarca; art. 39, 40, 41 y 74 de la Constitución de los Países Bajos; arts. 3 y 4 de la Constitución de Suecia y arts. 5 y 8 de la Ley de Sucesión de Suecia).

27. El más antiguo concepto de familia real extensa llegó incluso a comprender a quien no estaba ligado, en estricto sentido, por lazos de parentesco con el monarca. En España una reglamentación sobre la casa real de 18 de marzo de 1749 que incluía tres reglamentos (Reglamento de la Familia de que se ha de componer la Casa del Rey y sueldo al año; Reglamento de la Familia de que se ha de componer la Casa de la Reina nuestra Señora y sueldos que han de gozar al año; y Reglamento de individuos de que se ha de componer la Real Capilla de S.M. y sueldos de que han de gozar al año) muestra el vínculo entre *familia* y *casa*, una realidad que abarca a los criados y sirvientes al servicio del rey, un concepto sumamente alejado del actual sobre el que centraremos estas páginas. En adelante, ya no se harán reglamentos sobre la *familia* y la *casa*, sino que ambos conceptos serán deslindados y la casa pasa a constituirse en una instancia de estructura administrativa civil y militar para el apoyo logístico al jefe del Estado, que es la configuración que permanece actualmente.

28. Esto ha permitido, tanto en España como en otras monarquías europeas, que el rey o reina adopten medidas en cuanto a las personas incluidas, en sentido estricto, en la familia real, en el orden de sucesión o quienes deben recibir tratamientos y honores específicos, e incluso, una asignación económica.

29. Deben diferenciarse los componentes de la familia real en sentido estricto (el rey o la reina, su cónyuge, su descendencia y, en su caso, los ascendientes en primer grado) y los familiares del rey (aquellos que están vinculados al monarca por lazos de parentesco en los grados admitidos por el ordenamiento jurídico que no formen parte de la familia real. Esta diferencia se aprecia en el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Civil de la Familia Real en relación con

el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de Títulos, Tratamientos y Honores de la Familia Real y de los Regentes: el primero hace referencia a la familia real, mientras que el segundo (DT 3ª) alude a los «miembros de la familia del Rey Don Juan Carlos I de Borbón [...]».

30. En el ámbito de las monarquías, el matrimonio sigue siendo un factor relevante para la articulación de la familia real. Actualmente no hay ejemplos de familias reales estructuradas en torno a parejas de hecho, aunque sí se han producido separaciones y divorcios de miembros de varias casas reales europeas. Estos hechos han sido entendidos por la ciudadanía como una muestra de los cambios sociales.

31. Lamo de Espinosa (2017: 22).

32. En nuestro ordenamiento debe rechazarse la tesis que defiende la discrecionalidad del titular de la Corona sobre la interpretación —e incluso la modificación— de las normas que afecten a la familia real. El artículo 1.3, los artículos 56 a 65 que componen el título II de la Constitución, los artículos 90, 91, 92, 99, 100, 114, 115, 117, 122, 123, 124, 151, 152, 159, 160, los demás preceptos constitucionales concordantes con estos y la legislación de desarrollo igualmente concordante son el único marco normativo que regula la monarquía en España. Por tanto, el estatuto jurídico de la familia real en España está integrado por las normas constitucionales y por el resto de las normas que se aplican a la familia en nuestro país, siempre y cuando no estén excepcionadas por la Constitución o la ley.

33. Hago notar que, de acuerdo con la regulación prevista en el artículo 59.3 CE, cuando no haya persona a quien corresponda la regencia conforme a las reglas constitucionales, las Cortes generales podrán nombrar a cualquier persona, de nacionalidad española y mayor de edad (art. 59.4 CE). Así, cualquier español, mayor de edad, podría llegar a ser jefe del Estado por la vía de la regencia de nombramiento de las Cortes Generales. Aunque sería una situación excepcional, no es inédita en nuestra historia.

34. Gómez Sánchez (2006: 123-160).

35. En estas breves reflexiones no puedo extenderme sobre determinadas excepciones contempladas en nuestro ordenamiento jurídico, entre ellas las inelegibilidades señaladas para los miembros de la familia real en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; las previsiones específicas contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal; los delitos contra el rey y otros miembros de la familia real; las previsiones respecto del Registro Civil relativas a la familia real o el régimen de títulos, tratamientos y honores.

36. A modo de ejemplo, de los cuatro hijos de la reina Isabel II, tres de ellos —el rey Carlos III, la princesa Ana y el príncipe Andrés— están divorciados. Los dos primeros han contraído nuevo matrimonio. También el príncipe Joaquín de Dinamarca está divorciado de Alexandra Manley, con la que tuvo dos hijos, y contrajo nuevo matrimonio con Marie Cavallier, con la que ha tenido un hijo y una hija. Igualmente, el príncipe Luis de Luxemburgo, contrajo matrimonio con Tessy Antony, con la que tuvo dos hijos y de la que se separó en 2017 y divorció en 2019.

37. He propuesto una redacción alternativa al actual artículo 57.1 CE en Gómez Sánchez (2016: 82).

38. Seleccione algunos de los que considero más relevantes, pero no desconozco que otros también merecerían atención.

39. Gómez Sánchez (2018: 1073-1083).
40. En 1975, apenas cinco días después de que el rey Juan Carlos asumiera la jefatura del Estado, se publicó el Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, que creaba la Casa de Su Majestad el Rey, lo que determinó la extinción de las casas civil y militar de Franco y de la casa de don Juan Carlos como príncipe de España.
41. La misma afirmación puede verse en la web oficial de la Casa de S.M. el Rey.
42. Que se aprobó el 4 de diciembre de 2014 y cuya obligatoriedad se materializó en el posterior Real Decreto 297/2022, de 26 de abril.
43. De acuerdo con esta previsión constitucional, que tiene precedentes en el constitucionalismo histórico español y en el Derecho comparado, los presupuestos generales incluyen una cantidad fija con carácter anual para el organismo Casa de S.M. el Rey. Normalmente, esta cantidad global ha ido incrementándose anualmente, pero el rey Felipe VI ha instado en ocasiones a la adopción de medidas de ajuste y reducción de gastos para adaptarse a las medidas de control en momentos de crisis económica. No han faltado los que han cuestionado la cuantía que se asigna al sostenimiento de la familia y casa por considerarla excesiva, pero las asignaciones que reciben los jefes del Estado en otras monarquías y, paralelamente, el costo que representa mantener la jefatura del Estado en países republicanos es similar. Cabe añadir que la cuantía que se asigna a la casa real en España es una de las menos elevadas de Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (2004): «Veinticinco años de monarquía parlamentaria», *Revista española de derecho constitucional*, 70 (ejemplar dedicado a: XXV Aniversario de la Constitución (II), Madrid: CEPC.
- (2018a): «La monarquía parlamentaria», *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 50-51.
- (2018b): «La Monarquía parlamentaria», en B. Pendás García (dir.), en E. González Hernández y R. Rubio Núñez (coords.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, Madrid: CEPC, v. 1, 631-650.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1991): *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, en *Obras Completas*. Vol. II. Madrid: CEPC.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (2008): *La monarquía parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*. Madrid: Hidalguía.
- (2016): «La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978: valoración y propuestas de reforma constitucional», en T. Freixes Sanjuán y J.C. Gavara de Cara (dirs.), *Repensar la Constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, v. 1, Madrid: BOE.
- (2017): «Funciones del Rey: especial referencia a la reforma del artículo 99 de la Constitución», en M. Álvarez Torres y E. Álvarez Conde (dirs.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, Granada: Comares.
- (2018): «Artículo 64» y «Artículo 65», en P. Pérez Tremps y A. Sáiz Araiz (dirs.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, v. 1 (t. I), Valencia: Tirant lo Blanch, 1061-1071 y 1073-1083.
- (2019): «La Casa de S.M. el Rey durante el Reinado de Don Juan Carlos I», *Hidalguía: la revista de genealogía, nobleza y armas*, 382, 623-645.
- (2023): *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*, Madrid: Sanz y Torres.

- HAZALL, Robert y Bob MORRIS (2020): *The role of Monarchy in modern democracy. European Monarchies compared*, Oxford: Bloomsbury Publishing.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (2017): «Monarquía parlamentaria y democracia. Algo más que conllevanza», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 94.
- OLIVER ARAUJO, Joan (2022): *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios (2006): «Corona y Constitución», en Y. Gómez Sánchez (coord.), *XXV años de monarquía parlamentaria*, Madrid: Sanz y Torres, 29-48.
- TAJADURA TEJADA, Javier (dir.) (2022): *La Jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla: Athenaica Ediciones.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (1997): *El príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- (2004) «Concepción pansimbolista de la Monarquía parlamentaria», *Corts: Anuario de derecho parlamentario* (ejemplar dedicado a: XXV aniversario de la Constitución Española), 15, 187-217.

Fecha de recepción: 13 de julio de 2023.

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2023.

