

TEMA 2

LA CORONA. LAS FUNCIONES DEL REY EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. EL REFRENDO. EL GOBIERNO. SU COMPOSICIÓN. NOMBRAMIENTO Y CESE. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO. EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. LOS MINISTROS

1. LA CORONA

1.1. Regulación

El Título II de la Constitución Española, en sus artículos 56 a 65 regula “la Corona” utilizando también el término del “Rey”. La define como la Institución suprema regulada por la Constitución y define al Rey como la persona que encarna o materializa la institución.

En este sentido, el artículo 56 establece que:

“1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”.

1.2. La sucesión en la Corona

Regulada en el artículo 57 de la Constitución establece que la Corona de España es hereditaria en los sucesores de SM D. Felipe VI de Borbón. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

La Princesa heredera tendrá la dignidad de Princesa de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

Extinguidas todas las líneas sucesorias llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión a la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedaran excluidas en la sucesión en la Corona por sí y por sus descendientes.

Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica.

1.3. Regencia

El art. 59 CE prevé dos supuestos en los que se aplicaría el instrumento de la regencia: la minoría de edad del Rey y su inhabilitación aceptada por las Cortes Generales. Estos son los supuestos conocidos como de “Regencia legítima”.

Respecto a la minoría de edad del Rey, el art. 59 de la CE establece que el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el

orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.

En cuanto al otro supuesto, si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer la Regencia el heredero/a de la Corona, si fuere mayor de edad y si no, se estará a lo dispuesto en el art. 59.1 hasta que lo sea. En este supuesto, la intervención de las Cortes se limita a aceptar la inhabilitación del Rey, pero no para determinar la figura del regente.

En cuanto a su duración, en el caso de que sea por minoría de edad del Rey, será hasta que éste cumpla los 18 años y en el supuesto de inhabilitación, hasta que las Cortes aprecien que las causas de la misma han desaparecido, si bien cuando en este caso no corresponda la regencia al heredero/a por ser menor de edad, al cumplir los 18 años asumirá la regencia.

En el caso que no hubiera ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas, siendo necesario que sea español y mayor de edad.

1.4. La Tutoría

Otra figura regulada en la Constitución Española, en concreto en su art. 60, es la del tutor del Rey menor de edad.

El tutor es la persona que vela por los derechos e intereses del Rey, en tanto éste no haya alcanzado la mayoría de edad legal para hacerlo por sí mismo.

El art. 60.1 CE regula un procedimiento para la designación del tutor:

- El tutor del Rey menor de edad será, como regla general, la persona que hubiese nombrado en su testamento el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento.
- Si no hubiese nombrado a nadie, el tutor será el padre o la madre del Rey menor, mientras permanezcan viudos.
- En defecto de los anteriores, las Cortes Generales designarán al tutor, pero únicamente podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor en el padre, madre o ascendientes directos del Rey. El apartado 2 del mismo artículo 60 establece una limitación adicional, al disponer que “el ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política”.

2. LAS FUNCIONES DEL REY EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La doctrina suele distinguir entre las funciones simbólicas o representativas del Rey, que recoge el art. 56 CE, y sus concretas atribuciones, que figuran principalmente en los arts. 62 y 63 CE:

2.1. Funciones de carácter simbólico o representativo

- El Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Se le configura como Jefe del Estado.
- El Rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones.
- El Rey como máximo representante del Estado en las relaciones internacionales: al Monarca se le atribuye la más alta representación del Estado español en la acción exterior.

2.2. Funciones concretas

- Sancionar y promulgar leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones generales.
- Convocar a referéndum los casos previstos en la Constitución a propuesta del Presidente del Gobierno previa autorización del Congreso de los Diputados. La forma de realizarlo será objeto de una Ley Orgánica.
- Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del gobierno a propuesta del Presidente.
- Expedir los Decretos acordados en el Consejo de Ministros.
- Conferir los empleos civiles y militares y conceder honores con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Ejercicio del derecho de gracia, con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Asimismo, el art. 63 CE añade, en relación con la función internacional de la Corona, las siguientes competencias:

- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos, así como los representantes extranjeros en España deben estar acreditados ante el Rey.
- Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes.
- Declarar la guerra y firmar la paz, previa autorización de las Cortes Generales en ambos casos.

Por otra parte, se le atribuyen otras funciones, entre las que se pueden citar las relativas al nombramiento de las máximas autoridades del Estado, entre otras:

- Nombramiento de los 12 miembros del Tribunal Constitucional y de su Presidente.
- Nombramiento de los 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).
- Nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ.
- Nombramiento del Presidente del Tribunal de Cuentas.
- Nombramiento de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Por último, el art. 65 regula las siguientes facultades:

- Distribuir libremente la asignación global contenida en los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su familia y Casa.
- Nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

3. EL REFRENDO

Es un instrumento que desplaza la responsabilidad del Rey a quienes refrendan sus actos.

Viene regulado en el art. 56.3 de la CE, *“la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”*.

El refrendo es fundamentalmente una limitación material de los poderes del Rey, puesto que quien refrenda el acto no sólo asume íntegramente la responsabilidad de este, sino también ostenta la competencia efectiva para dictarlo. Es decir, el Rey necesita actuar siempre con el concurso de otro órgano, que es el que en realidad adopta el acuerdo, salvo en el caso de los actos exonerados de refrendo.

En este sentido, el art. 64.1 CE establece lo siguiente: *“Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso”*.

Por tanto, los sujetos legitimados para refrendar los actos del Rey son, de ordinario, el Presidente del Gobierno, con carácter general, y los Ministros, en el ámbito de sus competencias específicas.

No obstante, se prevén dos supuestos en que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados: la propuesta y nombramiento de Presidente del Gobierno y la disolución automática de las Cortes por no haber sido elegido como tal ninguno de los candidatos propuestos por el Monarca, dentro de los dos meses siguientes a la primera votación de investidura.

La consecuencia fundamental del refrendo, que es la traslación de la responsabilidad, se encuentra recogida en el art. 64.2 CE, al señalar que *“de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”*.

La falta de refrendo de un acto que precise del mismo determina que aquél carezca de validez, como dispone expresamente el art. 56.3 CE.

Desde el punto de vista formal, el refrendo se manifiesta generalmente a través de la firma del órgano refrendante junto con la del Monarca, que es quien suscribe el acto en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a los actos exentos de refrendo, excluidos lógicamente los relativos a la actividad jurídica privada del Rey, sólo se prevé el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real.

4. EL GOBIERNO

El Gobierno es el órgano que ostenta el poder ejecutivo en un régimen parlamentario. Es el órgano supremo de dirección de la política interior y exterior del Reino de España, dentro de los límites constitucionales.

Los artículos 97 a 102 de la Constitución establecen los principios constitucionales referidos al Gobierno.

“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”

Estos principios han sido desarrollados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Características:

- Se trata de un órgano constitucional, ya que la propia Constitución contiene los principios básicos de su regulación en relación con su composición, funcionamiento y atribuciones del Gobierno.
- Es un órgano constitucional propio y autónomo, es decir, es diferente de otros órganos como la Jefatura del Estado o las Cortes Generales.
- Es un órgano colegiado.
- Su gestión es controlada política (por el Congreso) y judicialmente (por el Tribunal Supremo)

Los principios que configuran el funcionamiento del Gobierno son:

- Principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos.
- Principio de colegialidad, del que se deriva la responsabilidad solidaria de sus miembros.
- Principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

5. SU COMPOSICIÓN

Según el art. 98.1 CE: *“El gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley”.*

Además, existe la figura de los Secretarios de Estado y la de Ministro sin cartera.

Los requisitos para acceder al cargo como miembro del gobierno son: ser español, mayor de edad, disfrutar del derecho al sufragio activo y pasivo y no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme. (artículo 11 de la Ley 50/1997)

En cuanto al número y denominación de los Ministerios y la presencia o no de Vicepresidentes, no se establece un numerus clausus al respecto y, además, se permite que se fije por normas de rango reglamentario (art. 103.2 CE).

6. NOMBRAMIENTO Y CESE

6.1. Nombramiento

En relación con el nombramiento, se distinguen dos momentos:

1. Se nombra al Presidente del Gobierno, en fase parlamentaria en la que sólo interviene el Congreso.

Existen dos formas de **nombramiento del Presidente:**

1.1. Nombramiento ordinario. (artículo 99 CE):

A) Propuesta:

El procedimiento se inicia a partir de la sesión constitutiva del Congreso y la elección en esta del Presidente del Congreso. A continuación, el Rey comienza una fase de consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria. El Rey, a partir de tales consultas, propone el nombre del candidato y esta propuesta se transmite al Congreso a través de su Presidente.

B) Investidura:

Formalizada la propuesta por el Rey, corresponde al Congreso pronunciarse sobre ello.

El candidato deberá exponer su programa político y solicitará la confianza de la cámara que debe ser otorgada por mayoría absoluta. El Congreso procede a la votación, si el candidato obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados (es decir, la mitad más uno de todos los que componen la Cámara), el Rey le nombrará Presidente. Si no obtiene esa mayoría, a las cuarenta y ocho horas se volverá a celebrar la votación del mismo candidato, siendo necesaria en esta segunda votación tan sólo la mayoría simple de los votos (es decir, la mitad más uno de los votos de los presentes). Si se alcanza esta mayoría, el Rey nombra al candidato propuesto. Si no es así, el Rey propone un nuevo candidato que se somete al mismo procedimiento. Transcurridos dos meses sin que ningún candidato hubiera obtenido la confianza del congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones.

1.2. El nombramiento **especial** del Presidente del Gobierno viene señalado en los artículos 113 y 114, preceptos que regulan la moción de censura y la cuestión de confianza (art. 112 y 114.1)

2. Nombramiento de los miembros del Gobierno

Si la investidura ha sido realizada con éxito, corresponde al Rey su nombramiento formal, atribuyéndose al Presidente del Congreso el refrendo del nombramiento.

En cuanto a los ministros y demás miembros del Gobierno, el Presidente propone su nombramiento al Rey y este es refrendado por él.

6.2. Cese del Gobierno (art. 101 CE)

El Gobierno puede cesar por las siguientes causas:

- Tras la celebración de elecciones generales.
- En los supuestos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución (cuestión de confianza y moción de censura)
- Por dimisión o fallecimiento del Presidente.

No obstante, en caso de producirse alguno de estos supuestos, el art. 101.2 CE prevé la existencia de un Gobierno en funciones *“El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”*. Esto es desarrollado en el art. 21 de la Ley 50/1997.

7. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO

El artículo 97 CE regula las funciones del Gobierno. Estas pueden ser:

7.1. Funciones directivas políticas

Consiste en fijar unas metas a alcanzar y en impulsar al resto de los órganos constitucionales para que prevean las formas y los medios para alcanzarlos.

Incluye la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado.

- En el ámbito de la **Política interior**:
 - a) En relación con el poder legislativo, le corresponde, entre otros, decidir la disolución de las Cámaras y la correspondiente convocatoria de elecciones, la iniciativa legislativa, la elaboración de los PGE.

- b) En relación con otros poderes y órganos, puede dirigirse directamente al electorado mediante la propuesta de convocatoria de referéndum.
 - c) Respecto de órganos jurisdiccionales, le compete la propuesta de dos miembros del Tribunal Constitucional, la legitimación para iniciar procesos constitucionales, el nombramiento del Fiscal General del Estado, etc.
 - d) En relación con las CCAA, se le confiere la potestad de adoptar las medidas necesarias para obligar a una CCAA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones para la protección del interés general (art. 155 CE), debiendo contar con la conformidad del Senado.
 - e) La declaración de situaciones excepcionales (estado de alarma, excepción y sitio)
- En el ámbito de la **Política exterior**:
- a) Actuaciones políticas: reconocimientos de otros países, participación en operaciones multinacionales de diverso tipo (de ayuda económica, sanitaria, de pacificación, militares, etc.), intervención en organismos internacionales (ONU)
 - b) Actuaciones administrativas: Dirección de la administración exterior, las representaciones diplomáticas y la tutela de los españoles en el extranjero.
 - c) Actuaciones normativas: Conclusión de tratados con fuerza normativa interna.
- En el ámbito de la **dirección de la Administración Civil y Militar**:
- Supone una tarea de fijación de objetivos, de establecimiento de orden de prioridades entre las actividades administrativas, la previsión de los medios necesarios para llevarlas a cabo y la distribución de recursos para su consecución. Esta labor se trata de una labor previa para la eficaz actuación de la Administración, que en ningún caso puede lesionar el principio de objetividad e imparcialidad funcional.
- En el ámbito de la **dirección de la defensa del Estado**:
- Se trata de una función reservada en exclusiva a la competencia estatal (art. 149.1.3) y, en concreto, a la dirección gubernamental (art.97). Supone la colaboración con otros órganos del Estado, fundamentalmente con la Corona y el poder legislativo.

7.2. Funciones normativas

Se refiere a la ejecución de la llamada potestad reglamentaria, es decir, la potestad de dictar ciertas normas jurídicas. Estas normas toman el nombre de Decretos.

Los Decretos constituyen normas de rango inferior a la Constitución y a las Leyes y, por tanto, deben respetar lo establecido en estas normas superiores.

Otra manifestación de la función normativa del gobierno es la utilización de los Decretos-Leyes y de los Decretos Legislativos.

Por último, el Gobierno también tiene iniciativa en la reforma de la Constitución que se ejerce en los términos del art. 87.1 y 2 CE.

7.3. Funciones ejecutivas o administrativas

Consecuencia lógica del desarrollo de su acción de gobierno, se pueden citar, entre otras, la resolución de recursos administrativos, la autorización de celebración de contratos administrativos, la provisión de puestos administrativos, etc.

8. EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

El Presidente del Gobierno, por su origen y designación, se caracteriza por ostentar, único entre los miembros del Consejo de Ministros, una investidura parlamentaria.

En relación con su nombramiento, le corresponde al Rey.

En cuanto a sus funciones, se pueden destacar:

- Representar al Gobierno, dirigirlo y velar por el cumplimiento de sus acuerdos.
- Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Ministros y sus Comisiones Delegadas.
- Coordinar las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad de estos en su gestión.
- Plantear la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general.
- Proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey fijando la fecha de nuevas elecciones.
- Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- Solicitar al Rey para que presida el Consejo de Ministros.

9. LOS MINISTROS

El artículo 1.2 de la Ley 50/97 dispone que el Gobierno *“se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros.”*

Los Ministros son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno.

Para ser Ministro se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

No pueden ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna. Será de aplicación, asimismo, el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Desempeñan las siguientes funciones:

- Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento.
- Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.