

5. LA DOTACIÓN DE LA CORONA. LA CASA DEL REY

CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Profesora Titular de Derecho Constitucional

UNED

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA DOTACIÓN DE LA CORONA.—1. La dotación presupuestaria. *a) La dotación como cantidad asignada a la Corona. b) Inclusión en los Presupuestos Generales del Estado. c) Distribución libre.* 2. El Patrimonio Nacional (ver nota 1). II. LA CASA DEL REY.—1. Concepto. 2. Fundamento. 3. Funciones. 4. Regulación jurídica. 5. Nombramientos. RECAPITULACIÓN.

5. LA DOTACIÓN DE LA CORONA. LA CASA DEL REY

POR

CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Profesora Titular de Derecho Constitucional

UNED

INTRODUCCIÓN ¹

La constitucionalización de la Monarquía supone el punto de encuentro entre el principio monárquico y el principio republicano. La única forma de hacer compatible la institución monárquica, hereditaria e irresponsable, con la democracia, en que el juego político ha de ser ejercido por los representantes elegidos por el pueblo soberano, es la Monarquía parlamentaria, en la que el Rey, desprovisto de todo poder, asume la más alta representación del Estado y actúa como símbolo de su unidad y permanencia —según establece el artículo 56 de la Constitución de 1978 ²—.

¹ Este estudio tiene su origen en el Curso de Doctorado que, sobre la Monarquía parlamentaria, ha impartido el Departamento de Derecho Constitucional de la UNED, durante los cursos académicos 1989-90 y 1990-91. La introducción, la Dotación de la Corona y la Casa del Rey han sido elaborados por Carmen Fernández-Miranda Campoamor; el Patrimonio Nacional, por M.^a Victoria García-Atance.

² Ver, en este sentido, las obras del Prof. M. ARAGÓN REYES: «La Monarquía parlamentaria», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid 1980, y *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid 1990.

Lo dicho supone una construcción empíricamente perfecta ³ en que el Rey ha de ser contemplado desde un doble punto de vista: jurídico y político. Jurídicamente, el Monarca parlamentario no es soberano, lo es el pueblo; carece de poder legislativo, que pertenece al Parlamento elegido por el pueblo. No tiene poder ejecutivo, que recae en el Gobierno, que procede del Parlamento, y que sólo precisa, para iniciar y continuar su mandato, la confianza de la Cámara. El Rey no tiene poderes efectivos sino competencias tasadas y debidas; es decir, actúa a propuesta de otro órgano, sin posibilidad de veto, pero aporta al Estado democrático estabilidad, unidad y permanencia ⁴.

Desde el punto de vista político, su situación, al margen de la política diaria, le dota de una posición privilegiada para «animar, advertir y ser informado», no debido al poder, del que carece, sino a la autoridad que puede lograr. Es una magistratura de influencia, que se agiganta cuando logra tener autoridad, cuya amplitud e intensidad, escribe GARCÍA-PELAYO, dependerá de las cualidades personales y de la experiencia del Monarca ⁵; su influencia, sin embargo, disminuye cuando carece de esa autoridad moral. Cuando el Monarca parlamentario logra tener autoridad entre los ciudadanos de un Estado, por sus cualidades personales y su trayectoria, el adagio clásico adquiere eficacia real.

La irresponsabilidad del Monarca, consecuencia de la ausencia de poder, ha de ser cubierta por la responsabilidad de los poderes públicos, manifestada en el refrendo obligatorio de todos aquellos actos que afectan al regular funcionamiento de las instituciones democráticas y contribuyen **directamente** a formar la voluntad del Estado. En este sentido, la Constitución exige el refrendo para otorgar validez a los actos del Rey (arts. 56.3 y 64), actos de exclusiva responsabilidad del refrendante; esto supone que el Rey, con su firma, se limita a dar fe de que los actos refrendados son

³ Es el constitucionalismo británico el que, a través de un largo proceso evolutivo, logra la adaptación de la institución monárquica, primero al liberalismo y luego a la democracia; la continuidad y la ductilidad aseguraron a Inglaterra una evolución peculiar, que se inicia en la Edad Media, obligando al poder real a respetar determinados derechos subjetivos pactados entre el rey y los estamentos privilegiados (Magna Carta de 1215.—Reinado de Juan Sin Tierra), y que llega en su evolución hasta hoy, siendo toda revolución, no ruptura en el orden existente, sino, por el contrario, una pretensión de restaurar un estado de cosas anterior, violado injustamente por la Corona. Por el contrario, en la Europa continental existe una ruptura que racionaliza la práctica inglesa e impone límites al absolutismo monárquico mediante un texto escrito, la Constitución; pese al camino diferente, se da el paso hacia el parlamentarismo dualista o de doble confianza y al parlamentarismo monista finalmente. M. GARCÍA-PELAYO, «Derecho Constitucional Comparado», *Revista de Occidente*, Madrid 1959, págs. 252-253.

⁴ ARAGÓN REYES, M., «La monarquía parlamentaria...», *op. cit.*

⁵ «Idea de la política y otros escritos». CEC, Madrid 1983, pág. 148.

actos de Estado ⁶. A su vez, el artículo 65.2 de la Constitución exceptúa de tal garantía aquellos actos realizados por el Rey que no contribuyen directamente a la formación de la voluntad estatal; actos que son considerados, tradicionalmente, como pertenecientes a su esfera doméstica:

- La distribución libre de la dotación de la Corona.
- El nombramiento libre de los miembros civiles y militares de Su Casa y la organización de la misma.

El gobierno interno de Su Casa —escribe el Prof. DÍEZ-PICAZO— «es el último residuo que queda al Rey de las ilimitadas potestades de un Monarca absoluto» ⁷.

El estudio de la dotación de la Corona y su administración ha despertado muy poco interés entre los constitucionalistas, perteneciendo a otras disciplinas el exiguo número de estudiosos que se han ocupado de este tema, considerado generalmente irrelevante. Uno de sus investigadores, el profesor BASSOLS COMA, pone de relieve dos motivos que justifican su interés:

En primer lugar, el que estas instituciones existen tanto en las Jefaturas de Estado republicanas como en las monárquicas, con lo que hay un aspecto común y una posibilidad de referencia y comparación entre las distintas regulaciones. En segundo lugar, porque estas instituciones son el punto central en la formación y evolución del Estado.

«... de la Casa del Rey medieval va a desgajarse la Administración pública; la dotación de la Corona o lista civil va a ser el embrión del Presupuesto y del Patrimonio Real y de sus sucesivas delimitaciones, van a surgir el Patrimonio del Estado y la Hacienda pública» ⁸.

Es en torno a estas instituciones donde se va a perfilar la evolución de la monarquía patrimonial, absoluta, parlamentaria dualista y parlamentaria monista.

⁶ GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Vicens Vives, Barcelona 1981, pág. 488.

⁷ «El régimen jurídico de la Casa del Rey», *REDC*, n.º 6, 1982, pág. 128, nota 15.

⁸ «Instituciones administrativas al servicio de la Corona: la dotación de la Corona, la Casa de S.M. El Patrimonio Nacional», *Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, Madrid 1983, págs. 153-154.

I. LA DOTACIÓN DE LA CORONA

La Corona es un órgano constituido, con competencias tasadas y debidas, cuyo titular es el Rey⁹. Precisa una dotación para poder ejercer dignamente las funciones que la Constitución atribuye a la Jefatura del Estado. El profesor DíEZ-PICAZO parte de un esquema muy clarificador sobre los bienes al servicio de la Corona¹⁰:

1. Dotación presupuestaria o cantidad global recibida de los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de Su Familia y Casa.
2. Bienes muebles e inmuebles, al servicio de la Corona, que forman el Patrimonio Nacional.

1. **La dotación presupuestaria** o cantidad global que precisa la Corona para ejercer las funciones que le competen es establecida en el artículo 65 de la Constitución, cuya literalidad es la siguiente:

«... El Rey recibe de los Presupuestos Generales del Estado una cantidad global para el sostenimiento de Su Familia y Casa y distribuye libremente la misma...».

De la mera lectura de este precepto se desprenden varias cuestiones que se irán analizando sucesivamente:

- a) Asignación económica para el sostenimiento de Su Familia y Casa.
- b) Cantidad incluida en los Presupuestos Generales del Estado.
- c) Distribución libre; es decir, ausencia de refrendo como excepción al artículo 56 de la Constitución.

⁹ MENÉNDEZ REXACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*. Estudios Administrativos. INAP, Madrid 1979, pág. 156.

¹⁰ «El régimen jurídico...», *op. cit.*, pág. 123.

a) Para llegar al concepto actual de dotación, como cantidad asignada a la Corona para sufragar los gastos generados en el ejercicio de sus funciones ¹¹, hay que recorrer un largo camino en el que los bienes del Soberano y los del Estado se confunden; evolución estudiada por el profesor BASSOLS, a quien voy aseguir ¹².

Es en Inglaterra, en 1689, donde se aprueba por el Parlamento una lista civil, durante el reinado de María y Guillermo de Orange. En este momento histórico, por lista civil no se entiende una cantidad destinada al Rey, sino al conjunto de créditos dirigidos a costear los gastos ocasionados por los servicios civiles de la Administración del Estado, mientras que de los servicios militares y eclesiásticos se encarga el Parlamento. En 1830, en un segundo paso en la evolución señalada, se inicia el concepto actual de lista civil, renunciando el Rey, a favor del Tesoro público, a las rentas hereditarias generadas por los bienes de la Corona; a partir de este momento, el Tesoro se encarga de atender los gastos de la Administración Civil y destina al Rey una cantidad para la dotación de Su Casa. Nace, entonces, la idea de que las funciones del Rey y la atención a Su Familia y Casa, por tener trascendencia pública, han de ser costeadas por el propio Estado.

En la Europa continental será, obviamente, la Revolución Francesa la que establezca la distinción entre bienes propios del Rey y del Estado. En España, la Constitución de 1812 distingue claramente el patrimonio del Estado y el del Monarca, y dedica una parte del presupuesto para dotación Real. Así, el artículo 220 de la Constitución dice:

«... la dotación de la Casa del Rey y los alimentos de Su Familia... se señalarán al principio de cada reinado y no se podrán alterar durante él».

Esta fórmula se mantendrá, con sólo ligeras variaciones gramaticales, a lo largo del siglo XIX, en las Constituciones monárquicas ¹³.

En estas regulaciones hay que destacar el comienzo de cada reinado como momento adecuado para establecer la dotación de la Corona; ello es debido —en opinión del profesor LÓPEZ GUERRA— a dos razones

¹¹ Ver LÓPEZ GUERRA, L.: «Comentario al artículo 65 de la Constitución», en Ó. ALZAGA: *Comentarios a las leyes políticas*, t. V. Edersa, Madrid 1983, pág. 356.

¹² *Op. cit.*, págs. 159-161.

¹³ Constitución 1812, cap. V, artículos 213-221; Constitución 1837, artículo 49; Constitución 1845, artículo 48; Constitución 1856, artículo 51; Constitución 1869, artículo 76; Constitución 1876, artículo 57.

fundamentales ¹⁴. En primer lugar, el evitar el juicio político sobre la actuación de la Corona, derivado de una revisión de la cantidad asignada. En segundo lugar, por temor a que el Rey, aprovechando una coyuntura política favorable, pretendiese recuperar competencias.

El primer argumento responde al intento, permanente en nuestra historia constitucional, salvo frágiles paréntesis, de no desmitificar la institución monárquica; el segundo, manifiesta un fuerte recelo hacia las convicciones democráticas de los monarcas españoles. Ambas razones son hijas de la crisis de la monarquía ante los vientos democráticos que atraviesan el siglo XIX sin acabar de instalarse en él.

b) La segunda cuestión planteada anteriormente se refiere a que la asignación destinada a la Corona no es un sueldo, sino el **presupuesto de un órgano del Estado** que ha de distribuirse dentro de él.

b.1) Nuestra Constitución no establece una distinción entre lo que es asignación al Rey, como titular de la Corona, y lo que es dotación para el órgano. En opinión del profesor DÍEZ-PICAZO, la asignación sería «la remuneración pecuniaria, con la consiguiente apropiación privada, al titular de la Jefatura del Estado, por el cargo público que desempeña». La dotación consiste, por el contrario, en «la cantidad dineraria, perteneciente a la Hacienda Pública, de la que el Órgano de la Jefatura del Estado puede disponer, para satisfacer sus necesidades y cumplir con dignidad su alta misión». Según este autor, esta falta de distinción no es grave en una Monarquía, debido a dos razones:

- La continuidad familiar en la titularidad de la Corona, frente a la República en que, la variación de titular, exige una diferenciación clara entre bienes privados y bienes del órgano Jefatura del Estado.
- La irresponsabilidad del Rey, que exige la interposición de otra persona —el Jefe de Su Casa— para poder actuar en el tráfico patrimonial, lo que complica la distinción entre los actos como Rey y como particular ¹⁵.

Pese a que estas razones son convincentes, la falta de deslinde sitúa al Rey en una incómoda posición de eterno inquilino, en que todo está a

¹⁴ LÓPEZ GUERRA, L., «Comentario al artículo 65 de la Constitución...», página 358.

¹⁵ *Op. cit.*, pág. 125.

su servicio pero nada le pertenece; sin embargo, parece que es el único camino de un Monarca parlamentario que pretenda continuar siéndolo.

b.2) Una modificación relevante respecto a la tradición es el que la dotación se incluye anualmente en los Presupuestos Generales del Estado; esto supone lo siguiente ¹⁶:

- Ha de ser satisfecho obligatoriamente por el Estado; pertenece a los llamados fondos consolidados.
- Posibilita su actualización, fundamental en una época en que la inflación afecta al poder adquisitivo a muy corto plazo.
- Por último, permite un control parlamentario inicial, al aprobarse los Presupuestos Generales del Estado; en ellos está incluida la dotación de la Corona como una cantidad global, en un único capítulo de transferencias ¹⁷.

c) **Distribución libre.** El tercer apartado aludido anteriormente se refiere a la distribución de esa cantidad global sin más límite que el expresamente establecido en el artículo 65 de la Constitución de dedicarlo al sostenimiento de Su Familia y Casa. Un aspecto a destacar en relación a la autonomía del Rey en este ámbito es el relativo a la posible existencia de algún tipo de control por parte del Estado sobre la dotación destinada a la Corona. Aparte del inicial control parlamentario, al estar incluida la dotación en los Presupuestos Generales del Estado, podría exminarse, siguiendo al profesor Díez-PICAZO ¹⁸, la existencia y eficacia de un control preventivo administrativo y de un control sucesivo por parte del Tribunal de Cuentas.

Respecto al control preventivo por parte de la Administración, éste ha de referirse solamente a los aspectos formales del gasto público; es decir, el Director General del Tesoro, como ordenador general de pagos del Estado —según el artículo 75 de la Ley General Presupuestaria ¹⁹— será el encargado de verificar los requisitos formales: que sea el Jefe de la Casa del Rey quien firme la ordenación del gasto y que no sea superior a la cuantía presupuestada y aprobada en el Parlamento. Es, por tanto, un

¹⁶ Ver LÓPEZ GUERRA, L, *op. cit.*, pág. 360, y BASSOLS COMA, *op. cit.*, pág. 164.

¹⁷ Ver, por ejemplo, BOE 30 junio 1990, Suplemento al n.º 156, págs. 108-109-129.

¹⁸ *Op. cit.*, pág. 127.

¹⁹ R. D. Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (BOE 29 de septiembre).

control externo, válido para comprobar los requisitos formales exigidos pero ineficaz como control estatal sobre el gasto.

Respecto a un posible control sucesivo por parte del Tribunal de Cuentas, éste no puede existir, por dos razones: en primer lugar, porque la Casa del Rey no es una Administración pública, como veremos más adelante. Sin embargo, tampoco son Administración pública los partidos políticos y están sometidos a una fiscalización de su actividad económica, por parte del Tribunal, en el caso de haber recibido subvenciones estatales anuales, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario ²⁰, luego no es la no pertenencia a la administración lo que justifica la falta de competencia del Tribunal.

En segundo lugar, y éste es, en mi opinión, el criterio definitivo, porque el Rey, por expreso mandato constitucional puede distribuir libremente la dotación recibida, lo que es incompatible con el tipo de control ejercido por el Tribunal de Cuentas, que se dirige al examen de los aspectos materiales del gasto público ²¹. La única obligación contable, por parte de la Casa, consiste en la función que corresponde al Secretario general, de llevar una contabilidad interna que permita al Jefe de aquélla elaborar el presupuesto que presentará al Parlamento ²².

En conclusión, la Corona goza de una amplia autonomía, garantizada por la Constitución sobre la gestión y distribución de la dotación, de forma que el único control existente es el ejercido por el Parlamento, al aprobar la dotación, incluida como fondo consolidado en los Presupuestos Generales del Estado; su distribución es libre para el Rey y su ejecución corresponde al Jefe de Su Casa. También podría señalarse la existencia de una valoración política sobre la oportunidad y adecuación de la propuesta de presupuesto presentada anualmente por el Jefe de la Casa y que vuelve a incidir en esa autoridad que puede llegar a tener un Monarca parlamentario por su trayectoria personal.

II. LA CASA DEL REY

1. Concepto

La Corona —denominación específica de un órgano constitucional, la Jefatura del Estado— precisa el desarrollo en su seno de una actividad

²⁰ Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, artículo 127-1. Ley de Financiación de los Partidos Políticos, artículo 3.

²¹ Artículos 1, 2, 3, 4. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 12 de mayo de 1982 (BOE 21 de mayo).

²² Artículo 4 del R. D. 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey.

administrativa al servicio de las competencias constitucionales que le han sido encomendadas, que le aporte «los medios personales y materiales para cumplir con independencia sus funciones»²³. La Casa del Rey es el aparato burocrático al servicio de la Corona.

La residencia del Rey y Su Familia es el embrión de la Administración Pública; durante la Monarquía absoluta se inicia la separación entre la Casa del Rey y los distintos Ministerios, separación que se consolidará, tras la Revolución Francesa, configurándose la Casa del Rey como el organismo encargado de la administración y el patrimonio de la Corona²⁴, concepto que se mantendrá durante todas las Constituciones históricas. En nuestra regulación actual, la administración del Patrimonio Nacional se desgaja de las competencias de la Casa del Rey, pasando tal responsabilidad a un Consejo de Administración dependiente del Gobierno.

El Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero, que reorganiza la Casa de S. M. tras la aprobación de la Constitución, en su artículo primero, la define como ... «el organismo que bajo la dependencia directa de S. M. tiene como misión servirle de apoyo administrativo en las actividades derivadas del desempeño de sus funciones como Jefe de Estado». De la lectura de este artículo, en relación al 65 de la Constitución, se desprenden las siguientes consideraciones:

a) En relación a la personalidad jurídica de este organismo, el Tribunal Constitucional ha salido al paso de cualquier discusión doctrinal considerando la Casa del Rey como una organización estatal no insertada en ninguna de las administraciones públicas²⁵, de acuerdo con la regulación establecida en el artículo 65 de la Constitución.

DÍEZ-PICAZO²⁶ entiende que estos complejos orgánicos que pertenecen al Estado pero que no se incluyen en la Administración Pública, ni tienen como finalidad primera el trato con los administrados, ni se regulan —en principio— por el Derecho Administrativo, sino que poseen un régimen jurídico propio, tienen una serie de características comunes, que pueden concretarse en los siguientes puntos: en primer lugar, poseen un ámbito de autonomía, entendida como independencia interna de gestión, que les permite el cumplimiento de sus funciones. En segundo lugar, la justificación de tal independencia sería evitar la intervención de la Administración del Estado, detrás de la que está el Gobierno, en su propia esfera competencial. Por todo ello, no pueden utilizar los servicios de la Admi-

²³ MENÉNDEZ REXACH, A., *op. cit.*, pág. 363. DÍEZ-PICAZO, L., *op. cit.*, páginas 115-116.

²⁴ Ver BASSOLS, *op. cit.*, pág. 165, y MENÉNDEZ REXACH, A., *op. cit.*, pág. 429.

²⁵ S.T.C. 112/1984, de 28 de noviembre (F. J. 2), BOE 21 de diciembre.

²⁶ *Op. cit.*, pág. 116.

nistración del Estado sino que precisan un aparato burocrático propio que le garantice tal independencia y evite la preponderancia del órgano constitucional Gobierno frente al resto de los órganos constitucionales.

b) La regulación señalada anteriormente establece un nexo diáfano entre el aparato burocrático al servicio de la Corona y el ejercicio de las funciones de Jefe de Estado; es decir, es un apoyo administrativo al órgano Jefatura de Estado y no a la persona concreta de su titular ²⁷.

c) Por último, esta actividad administrativa será llevada a cabo por personal de la confianza del Rey y bajo su dependencia directa. Esto significa lo siguiente: los empleados de la Casa son empleados públicos al estar al servicio de un órgano del Estado y ser remunerados con dinero público, como es la dotación de la Corona. Pese a lo dicho, son nombrados y cesados libremente por el Rey, con lo que la relación de confianza es definitiva. El profesor Díez-Picazo los denomina «empleados fiduciarios de la persona del Rey» ²⁸.

2. Fundamento

El motivo de que esta institución haya sido establecida por la misma Constitución es debido a que tiene como misión fundamental la administración de la dotación de la Corona. Su justificación vuelve a ser la irresponsabilidad del Rey, que si en el orden político precisa el refrendo del Presidente del Gobierno, de los Ministros o del Presidente del Congreso, en el orden jurídico ordinario necesita —dice BASSOLS— un sujeto pasivo de las acciones que en materia de personal o de patrimonio pudieran ejercitarse ²⁹, es decir, necesita la interposición de otra persona: el Jefe de Su Casa.

Ahora bien, el hecho de que sea el Jefe de la Real Casa quien gestione y administre la dotación no se contrapone al mandato constitucional sobre la libertad real de distribución sino que el Jefe de Su Casa deberá atenerse a los deseos del Monarca, limitándose a cubrir su irresponsabilidad. Esto supone que, hacia el exterior, «es competente y responsable el Jefe de la Casa», pero, hacia el interior, el Rey tiene libertad constitucional para ordenar los gastos según estime más adecuado ³⁰.

²⁷ BASSOLS, *op. cit.*, pág. 165 y ss.

²⁸ Díez-Picazo, L., «El régimen jurídico...», *op. cit.*, pág. 126.

²⁹ BASSOLS, *op. cit.*, pág. 166.

³⁰ Díez-Picazo, L., *op. cit.*, págs. 118 y 126. Según este autor (*op. cit.*, pág.

3. Funciones de la Casa del Rey

El artículo 2 del R. D. 434/1988, de 6 de mayo, que, como ya se reiteró, establece la ordenación general y completa de la Casa de S. M., determina dos tipos de misiones de la misma:

- a) Los servicios de infraestructura material y personal que, **indirectamente**, posibilitan el ejercicio de las funciones que competen a la Jefatura de Estado y que afecten al protocolo, seguridad y honores, así como a la organización y funcionamiento del régimen interior de la residencia de la Familia Real.
- b) Las relaciones del Rey con los organismos oficiales, entidades y particulares, que tienen relevancia pública, y afectan **directamente** a las funciones simbólicas y representativas que corresponden al Rey como Jefe de Estado.

Mientras que las primeras sólo tienen trascendencia interna, las segundas pueden poner en marcha mecanismos constitucionales ³¹.

4. Regulación jurídica de la Casa del Rey

Históricamente, según los estudios realizados por MENÉNDEZ REXACH ³², este servicio de apoyo a la Corona fue considerado como asunto puramente doméstico, con lo que su ordenación se hizo a través de normas internas de la propia Jefatura del Estado, no publicadas generalmente en las colecciones legislativas, utilizando diferentes formas jurídicas: Reglamento, Ordenanza y Real Decreto; no olvidemos que, hasta la vigente Constitución, el Monarca es cabeza del Ejecutivo y tiene poder re-

119), las relaciones jurídicas externas de la Corona, que se llevan a cabo a través de la Casa del Rey para cubrir su irresponsabilidad, son reguladas por el mismo derecho que regula normalmente las relaciones jurídicas del ordenamiento general: el Derecho Común (Civil, Mercantil, Laboral) y, eventualmente, el Derecho Administrativo, pues en algunas materias (ej. el régimen de funcionarios), la única regulación existente se encuentra en esta rama del Derecho.

³¹ BASSOLS COMA, *op. cit.*, pág. 172.

³² «La jefatura del Estado...», *op. cit.*, págs. 495 y ss.

glamentario. Todas estas normas, no publicadas en la *Gaceta*, se encuentran en el Archivo del Palacio Real de Madrid ³³.

Lo dicho significa que son consideradas como *interna corporis acta*, o normas meramente internas, que no integran el ordenamiento jurídico del Estado y que se caracterizan por los siguientes rasgos:

- El Parlamento no interviene en su elaboración.
- No son publicadas.
- No vinculan a terceros; es decir, van dirigidas exclusivamente, en este caso, a los componentes de la Casa del Rey.

Manifiestan, por tanto, la independencia tradicional de la Corona, en cuanto a su organización y funcionamiento interno, generando la costumbre constitucional de considerar este ámbito como «cuestión puramente doméstica de la Jefatura del Estado, sin intervención alguna del Ejecutivo ni del Legislativo» ³⁴. Veamos, a continuación, estas regulaciones en la actualidad.

a) Tras la muerte del general Franco, y proclamado Don Juan Carlos Rey de España, ha de crearse de forma urgente la Casa del Rey, lo que se hará por Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, con refrendo del Presidente del Gobierno —entonces Arias Navarro—, unificando las Casas Civil y Militar del anterior Jefe del Estado en una única Casa. El utilizar el Decreto como forma jurídica de esta disposición es coherente, dado que el Rey, diseñado por la Ley de Sucesión y la Ley Orgánica del Estado, tiene poderes propios y, entre ellos, el reglamentario.

b) Aprobada la Constitución de 1978, el Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero (*BOE* 23 de febrero), con refrendo del Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, reorganiza la Casa de Su Majestad y deroga la regulación anterior; designa, en el artículo 3.1.º, la persona que ha de cubrir la irresponsabilidad del Rey: el Jefe de su Casa, a quien sustituirá, en caso de ausencia o enfermedad, el Jefe del Cuarto Militar (art. 3.3). Esta regulación establece los siguientes servicios que integrarán la Casa (art. 2): Jefatura, Cuarto Militar, Secretario General, Guardia Real y Servicio de Seguridad.

³³ Cit. por MENÉNDEZ REXACH; legajos 939-946, *op. cit.*, pág. 448

³⁴ BASSOLS, *op. cit.*, pág. 167.

El preámbulo de esta regulación justifica el empleo de este medio legal con las siguientes palabras:

«Se recurre a la vía del Real Decreto para efectuar esta reorganización por ser este tipo de norma la que articulaba la estructura de la Casa del Rey hasta este momento y en cuanto a que, en alguna medida, **quedan afectadas** otras instituciones, dejando muy claro que en lo sucesivo, y **por el propio imperativo** constitucional, las ulteriores reorganizaciones **serán plenamente** libres para el Rey, siempre que no afecte a la Administración pública»³⁵.

Este preámbulo no es una mera declaración de intenciones, sino que es ratificado en el articulado, reiterando el artículo 10 que: ... «en lo sucesivo **cualquier** modificación de la Casa de Su Majestad, que no afecte a la Administración pública y a tenor de lo previsto en el artículo 65,2, serán resueltas *por el Rey libremente, ya de una manera directa, ya en nombre suyo por el Jefe de Su Casa*».

Tanto el preámbulo como el precepto concreto sugieren las siguientes consideraciones:

b.1) En relación a la justificación histórica sobre la utilización de un Real Decreto como forma jurídica adecuada para este tipo de regulaciones, parece un razonamiento poco aceptable ya que pretende establecer un nexo falaz entre el Monarca de nuestra historia constitucional, cabeza del Ejecutivo y, en consecuencia, con poder reglamentario propio³⁶, y el Monarca actual, fuera y por encima del Ejecutivo y a quien no le corresponde poder reglamentario alguno. En la actualidad, el Real Decreto es poder normativo específico del Gobierno reunido en Consejo de Ministros, del que está ausente el Rey³⁷; éste, con su firma, se limita a darle categoría de acto de Estado³⁸.

³⁵ Preámbulo, R.D. 310/1979, cit.

³⁶ Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid 1983, t. I, págs. 184 y ss., y nota número 54 de este trabajo.

³⁷ Artículo 24. Ley Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

³⁸ DIEZ-PICAZO, en otro sentido, crítica la utilización del Real Decreto para esta regulación, considerándolo vejatorio para la Corona y estableciendo una comparación con la regulación, por Ley Orgánica, de otros órganos constitucionales, *op. cit.*, págs. 199 y ss.

En 1931, los servicios de la Jefatura del Estado se organizan mediante Ley. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, pág. 496.

También, el Patrimonio Nacional, que afecta a los bienes del Patrimonio del Estado al servicio de la Corona, es constitucionalizado en el artículo 132 con el mandato expreso de su regulación por Ley, siendo desarrollados determinados aspectos administrativos por Real Decreto.

b.2) Si bien es cierto que dentro de la regulación de la Casa, tanto en relación a los medios personales como materiales, hay relaciones estrechas con la Administración del Estado, vuelve a ser falaz confundir estos aspectos administrativos externos, a los que sí puede corresponderles ser regulados por Real Decreto, con la ordenación total de la Casa, aspecto puramente interno de la Corona por imperativo constitucional ³⁹.

b.3) Por último, es en 1979 cuando se dice que «las ulteriores reorganizaciones serán plenamente libres para el Rey», lo que indica reconocimiento pleno de que no hubo tal libertad, pese a lo establecido en la Constitución; pero es que, en 1990, sigue regulándose la Casa del Rey por Real Decreto, como veremos a continuación.

c) Un breve Real Decreto de tres artículos, el 1677/1987, de 30 de diciembre (BOE, 31 de diciembre), refrendado por el Presidente del Gobierno, Felipe González, revisa la organización de Su Casa en algunos puntos, crea la Secretaría de S. M. la Reina, que se integra en la Secretaría General, y, lo que es más relevante, suprime la sustitución del Jefe de la Casa por el Jefe del Cuarto Militar, en caso de ausencia o enfermedad de aquél, trasladando tal responsabilidad al Secretario General, que pasará a ser, por tanto, el Segundo Jefe de la Casa (arts. 1 y 3). Esta modificación, creo entender que, pese a la justificación política que pudo tener, tras los acontecimientos del 23 de febrero de 1981, no afecta a la Administración pública, siguiendo el argumento del R. D. 1979, e invade el ámbito de S. M., garantizado en la Constitución, pudiendo haberse hecho **igual variación** en una norma interna que no dejase tan patente la prepotencia del Ejecutivo y el recelo hacia la Corona o, como opinan otros sectores, el evitar al Rey la mínima responsabilidad, protección exagerada que tiene mucho que ver con la desconfianza.

d) Nuevamente se hace una reestructuración más amplia y detallada en el R. D. 434/1988, de 6 de mayo, refrendado por el Presidente del Gobierno, que deroga el hasta ahora vigente R. D. 310/1979, de 13 de febrero, complementado por el Real Decreto 1677/1987, de 30 de diciembre, anteriormente señalados.

Vuelve a justificar en su preámbulo, como una coetilla obligada, la utilización de este medio legal, a fin de dotar de mayor fluidez y claridad las relaciones existentes entre las dependencias de la Casa y la Administración pública. Por esta razón, se atiende, en esta norma, a los siguientes puntos. En primer lugar, se regulan los niveles que han de reconocerse a

³⁹ DIEZ-PICAZO entiende que la norma mezcla aspectos externos e internos de la Corona en la organización de su Casa. *Op. cit.*, pág. 120 y ss.

los titulares de los órganos superiores de dirección de la Casa. En segundo lugar, se armoniza el régimen de personal que presta sus servicios en la Casa de S. M., en puestos de carácter civil y que, hasta el momento, no habían tenido un trato unificado, tanto respecto a su promoción personal como a su retribución, de acuerdo con los Departamentos de donde proceden. Por último, se pretende evitar, por razones de economía, la creación de órganos de funciones paralelas a los de la Administración del Estado, al establecer que sean los de ésta los que presten los necesarios asesoramiento y apoyos de aquélla⁴⁰. El artículo 14 repite machaconamente que, en lo sucesivo, cualquier modificación de la Casa del Rey, que no afecte a la Administración pública «... será resuelto libremente por S. M. el Rey...». Efectivamente, el R. D. 657/1990, de 25 de mayo, complementa el anterior en algunos aspectos relativos al apoyo administrativo al Jefe de la Casa.

Vuelvo a reiterar los argumentos expuestos anteriormente, ya que esta regulación, actualmente vigente, junto a los aspectos externos que pueden afectar a la Administración del Estado, perfila la definitiva ordenación de la Casa Real, llegando hasta detallar el sueldo correspondiente al personal de Alta Dirección y Dirección⁴¹ y, lo que es más grave, como veremos en el epígrafe siguiente, establece la forma jurídica, no adecuada, que deberán tomar los nombramientos libremente decididos por el Rey⁴².

Las dependencias establecidas en esta norma son las siguientes:

d.1) La Jefatura de la Casa recae en un único Jefe⁴³ del que dependen todos los servicios. Sus responsabilidades —dice el artículo 3 del Real Decreto— serán todas aquellas que aseguren el normal funcionamiento de la Casa, así como el cumplimiento de las funciones asignadas

⁴⁰ Preámbulo del R. D. citado, 434/1988, de 6 de mayo.

⁴¹ Disposición Adicional del R. D. 434/1988, de 6 de mayo:

«El Jefe de la Casa, el Secretario General, los titulares de Agrupaciones a que se refiere el apartado 3 del artículo 4.º y el personal de Dirección, percibirán, respectivamente, las retribuciones que en los Presupuestos Generales del Estado se atribuyen a ministros, secretarios de Estado, subsecretarios y directores generales».

⁴² Artículo 9,3. R. D. 434/1988, de 6 de mayo:

«Tanto el personal de Alta Dirección como el de Dirección, así como aquel otro que en lo sucesivo se considere como tal, será nombrado por Real Decreto...».

⁴³ Históricamente existió también la Jefatura dual y plural. Respecto a estos aspectos me remito a la obra de Menéndez Rexach, tantas veces citada.

a la misma. El Jefe de la Casa tiene importantes competencias para cuyo cumplimiento dispone de una oficina de apoyo y asistencia inmediata, directamente dependiente del mismo, y a la que podrán incorporarse hasta cinco miembros, como personal técnico de asesoramiento⁴⁴. Tales competencias pueden desglosarse en las siguientes⁴⁵:

- Dirige y controla los servicios.
- Mantiene comunicación con la Administración del Estado.
- Elabora la propuesta de presupuesto de la dotación.
- Administra y ejecuta el presupuesto, dentro de las directrices del Rey.
- Firma los contratos relativos a asuntos de la Casa.
- Establece las normas de coordinación entre Guardia Real y Servicio de Seguridad.

En caso de ausencia o enfermedad, será sustituido por el Secretario General, que pasa a ocupar el puesto de Segundo Jefe de la Casa.

d.2) **La Secretaría General** es el órgano que coordina todos los servicios de la Casa; es, por tanto, el servicio fundamental desde la óptica administrativa. El Secretario General tiene las siguientes funciones⁴⁶:

- Jefatura de personal de la Casa, con excepción del personal militar que depende del Jefe del Cuarto Militar.
- Inspección de todos los servicios de la Casa y control de su régimen interno.
- Propuesta de resolución, al Jefe de la Casa, de los asuntos de su competencia.
- Elevación anual al Jefe de la Casa de una contabilidad interna de los servicios, con la propuesta de las mejoras necesarias.

⁴⁴ Creada por el citado R. D. 657/1990, de 25 de mayo (BOE, de 26 de mayo).

⁴⁵ Artículo 3 del R. D. 434/1988, de 6 de mayo.

⁴⁶ Artículo 4 del R. D. 434/1988, de 6 de mayo.

- Elaboración de los proyectos de planes de actuación y programas de necesidades de la Real Casa.

La Secretaría General se estructura en las siguientes unidades: Secretaría de Despacho. Actividades y programas. Relaciones con los medios de comunicación. Protocolo. Intendencia. Centro de comunicación e informática. Registro y Archivo General. Secretaría de S. M. la Reina.

El Servicio de Intendencia, hoy integrado en la Secretaría General, fue históricamente un Servicio independiente, de gran importancia al encargarse del Patrimonio Real, hoy fuera de la administración de la Casa y considerado como una masa de bienes, de titularidad estatal, al servicio de la Corona ⁴⁷.

d.3) **El Cuarto Militar**, regulado en el artículo 5 del citado Real Decreto, constituye la representación de honor de los Ejércitos, al servicio inmediato del Rey, dentro de la Casa de S. M.

Novedad de esta regulación —adelantada en el breve Real Decreto 1677/1988, de 30 de diciembre— es, como ya se dijo, la subordinación del Cuarto Militar al Secretario General, en cuanto a que éste es el Segundo Jefe de la Real Casa. Dentro del esquema propio de una Monarquía parlamentaria, no tiene por qué tener el Ejército preeminencia alguna, dado que la Jefatura suprema de las FAS que otorga al Rey el artículo 62,h, de la Constitución, no supone ningún poder propio sobre el Ejército, sino una Jefatura simbólica, a diferencia de nuestro constitucionalismo histórico en que existió un mando supremo efectivo.

d.4) **A la Guardia Real** compete rendir honores y dar escolta al Rey, Su Familia y Jefes de Estado extranjeros ⁴⁸. El **Servicio de Seguridad**, a su vez, es el responsable permanente de la seguridad inmediata de la Familia Real. Ambas dependencias mantendrán con los Ministros de Defensa e Interior los enlaces oportunos.

d.5) Finalmente, el artículo 9 reconoce la categoría de personal de Alta Dirección al Jefe de la Casa, Secretario General y Jefe del Cuarto Militar; a su vez, concede la consideración de personal de Dirección, a los titulares de todas las unidades que integran la Secretaría General y al Jefe de Seguridad.

⁴⁷ Ver Ley 23/1982, de 16 de junio, sobre el Patrimonio Nacional, y el estudio de la profesora García-Atance en este mismo número de la RDP.

⁴⁸ Artículo 6 del R. D. citado.

e) Puede concluirse, por tanto, que han sido los sucesivos Gobiernos post-constitucionales, a través del Real Decreto (norma dictada a propuesta de algún miembro de aquél y deliberada en Consejo de Ministros, del que no forma parte el Monarca), los que han regulado la Casa del Rey, tanto en los aspectos externos que afectan a la Administración pública, como en aquellos que suponen organización de servicios, competencias de cada uno y gradación de puestos de Alta Dirección. No parece que esto haya sido lo establecido en el artículo 65 de la Constitución.

5. Nombramientos de la Casa del Rey

Los artículos 56 y 64 de la Constitución, como ya se ha repetido numerosas veces, establecen el refrendo obligatorio de los actos del Rey, exceptuando del mismo, según expresa el artículo 65, ... «el nombramiento de los miembros civiles y militares de Su Casa», además de otros aspectos ya examinados.

a) A lo largo de nuestra historia constitucional —según estudia el profesor MENÉNDEZ REXACH, a quien me remito ⁴⁹, los nombramientos civiles **no** eran refrendados, mientras que **sí** lo era el nombramiento del Jefe de la Casa Militar de S. M., por parte del Ministro de la Guerra. En otras monarquías, sin embargo, se puede detectar la existencia de intervención, por parte del Parlamento o del Gobierno, en el nombramiento de las personas que estaban directamente al servicio del Rey; la justificación se encontraba en la influencia política que podían ejercer sobre el Monarca personas de ideología poco concordante o francamente discordante con la mayoría gobernante ⁵⁰.

b) La exigencia de un cierto control, más o menos amplio, por parte del Ejecutivo o del Legislativo, en los nombramientos efectuados por la Corona, responde exactamente a la Monarquía diseñada en el constitucionalismo del siglo XIX y primera parte del XX, en el que el Rey tiene poderes efectivos: es parte del Ejecutivo e interviene en el Legislativo. Ello justifica el que la mayoría parlamentaria mire con recelo a las personas que rodean

⁴⁹ *Op. cit.*, págs. 457 a 504.

⁵⁰ En la Monarquía italiana de los Saboya, en 1901, se exigía la previa deliberación del Consejo de Ministros para decidir el nombramiento del Ministro de la Real Casa, Prefecto de Palacio y Primer Ayudante de Campo. Cit. por DIEZ-PICAZO, *op. cit.*, pág. 167.

al Rey y que pueden tener influencia en su comportamiento político (no olvidemos que el Gobierno está sometido a una doble confianza: de la Cámara y del Monarca). Este recelo se vería aumentado en el caso de los cargos militares, en un siglo tan proclive a la intervención del Ejército en la política. Ahora bien, la Constitución actual establece las competencias tasadas y debidas que corresponden a un Monarca parlamentario sin poder efectivo alguno, con lo que, teóricamente, desaparece la razón anterior y se excluye la necesaria intervención de otro órgano en la configuración de la Casa del Rey, quedando limitada la exigencia de refrendo a aquellos actos que contribuyan **directamente** a la formación de la voluntad estatal.

c) **Práctica jurídico-política.** La práctica realizada en este ámbito, desde la aprobación de la Constitución, es la siguiente y sugiere varias consideraciones:

c.1) El R. D. 434/1988, de 6 de mayo, que, como se ha visto anteriormente, establece la total organización de la Casa del Rey, invadiendo, en mi criterio, el ámbito de S. M. garantizado en la Constitución, determina en su artículo 9.3 la forma jurídica que han de tener los nombramientos civiles y militares realizados por el Monarca:

«... Tanto el personal de Alta Dirección como el de Dirección... será nombrado por Real Decreto...»

A su vez, el artículo 10 del mismo Real Decreto citado reitera el mandato constitucional de libertad real en estos aspectos:

«... Todos los miembros civiles y militares de la Casa son nombrados y relevados libremente por S. M. el Rey, a tenor de lo dispuesto en el artículo 65.2 de la Constitución».

c.2) Los nombramientos últimos del Jefe de la Casa ⁵¹, Secretario General y Jefe del Cuarto Militar ⁵² se publican en el *BOE* como Reales

⁵¹ El jefe de la Casa anterior fue el Marqués de Mondéjar, nombrado antes de aprobada la Constitución: el 2 de diciembre de 1975 (*BOE* del 4 de diciembre).

⁵² R. D. 69/1990 y 70/1990, de 19 de enero (*BOE* 22 de enero), y R. D. 1491/1990, de 16 de noviembre (*BOE* 23 de noviembre).

Decretos firmados por el Rey y refrentados por el Presidente del Gobierno, con la siguiente redacción:

«En virtud de lo prevenido en el artículo 65, apartado 2, de la Constitución, y conforme a lo dispuesto en los artículos 10.1 y 9.3 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, vengo en nombrar a don Sabino Fernández Campo Jefe de Mi Casa.

Dado en Madrid, a 19 de enero de 1990.

JUAN CARLOS R

El Presidente del Gobierno,

FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ»

«En virtud de lo prevenido en el artículo 65, apartado 2, de la Constitución, y conforme a lo dispuesto en los artículos 10.1 y 9.3 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, vengo en nombrar Secretario General de Mi Casa a don José Joaquín Puig de la Bellacasa y Urdampilleta.

Dado en Madrid, a 19 de enero de 1990.

JUAN CARLOS R

El Presidente del Gobierno,

FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ»

c.3) Consideraciones:

1) El Gobierno, en su Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, en los citados artículos 9 y 10 establece una separación arbitraria entre lo que es libre voluntad del Rey y la forma jurídica a través de la que se manifiesta aquélla. En primer lugar, la redacción del Real Decreto no alude a propuesta de un miembro del Gobierno ni deliberación en Consejo de Ministros, como es preceptivo en este tipo de norma, sino que manifiesta claramente la decisión libre del Rey de nombrar a una persona determinada; pero, por otro lado, exterioriza tal decisión a través de un medio legal, el Real Decreto, que es norma propia del Ejecutivo, reunido en Consejo de Ministros, del que está ausente el Rey⁵³. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 65 de la Constitución, el Rey no precisa refrendo para este tipo de nombramiento: es un acto válido desde su origen, por simple voluntad del Monarca. Por último, el titular de una Monarquía parlamentaria no es parte del Ejecutivo, sino que está por encima de él y es el símbolo de la unidad y permanencia del Estado. El Ejecutivo se concreta en el Gobierno, sometido, solamente, a la confianza de la Cámara. En consecuencia, el Rey carece de poder reglamentario que pertenece exclusivamente al Gobierno según expresa claramente el artículo 97 de la Constitución⁵⁴.

2) Tras lo dicho anteriormente, ante la mera observación de los Reales Decretos de nombramiento del personal de la Casa del Rey, parece que es necesario separar varias cuestiones de distinta naturaleza:

- El Rey **no** puede dictar Reales Decretos para sus asuntos propios, pues es una norma propia única y exclusivamente del Gobierno.

⁵³ Artículo 24 Ley Régimen Jurídico de la Administración del Estado:

... «Adoptarán la forma de Decreto las resoluciones del Consejo de Ministros cuando así lo exija alguna disposición legal y serán firmadas por el Jefe del Estado y refrendadas por el Ministro a quien corresponda...».

⁵⁴ Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid 1983, t. I, pág. 184 y ss. Inicialmente la división de poderes, en una aplicación teórica rígida, presupone la atribución de todo el poder normativo al Parlamento, reduciendo al Ejecutivo —del que forma parte el Rey— a mero ejecutor de la norma elaborada en la Cámara. El fundamento de este reconocimiento de poder reglamentario al Ejecutivo (Rey y Gobierno) y su aparato administrativo, tiene su origen en Francia, en el llamado principio monárquico —con legitimidad histórica— frente al principio democrático —con legitimidad popular—; a cada una le corresponde la competencia de dictar normas: «la Ley, al principio democrático; la Ordenanza o Reglamento, al principio monárquico. Cada una de estas normas tendría su propia fuente de legitimidad, su valor específico, su ámbito de desarrollo característico». Si bien el origen de esta fórmula es francés, se extendió y fue aceptado por las monarquías europeas continentales del siglo XIX.

- El Gobierno no puede inmiscuirse continuamente en los asuntos propios del Monarca, imponiéndole la utilización de una norma jurídica que no le corresponde y que convierte el deseo del Rey en auténtico deseo del Gobierno ⁵⁵.
- Si lo que pretende es salir al paso de un recelo existente, tras los acontecimientos del 23 de febrero de 1981, hacia cualquier actuación de la Corona ⁵⁶, exigiendo el respaldo del Gobierno al libre deseo del Rey, como parece indicar el Real Decreto 434/1988, ha de quedar claro que el refrendo, en este ámbito, puede ser una prudente medida política pero no una obligación por parte del Rey. Lo que se ha hecho es primar el respaldo político del Gobierno y olvidar nuevamente la dignidad de la Corona.
- Sería preciso buscar una forma jurídica nueva, a través de la cual el Rey manifieste sus libres deseos, en este único ámbito de autonomía que le concede la Constitución; norma que permita, a diferencia de una norma interna, lograr la publicidad deseable en un Estado de Derecho e, incluso, si el Monarca lo cree conveniente, el refrendo del Presidente del Gobierno.

3) En conclusión. Ninguna de las normas que regulan la Casa del Rey, tanto en relación a su organización interna como a los nombramientos efectuados por Su Majestad, son adecuadas. No responden a una Monarquía parlamentaria, sino, quizá por inercia histórica, a la Monarquía de nuestro siglo xix y principios del xx ⁵⁷ en la que el Rey era parte del Ejecutivo y el Gobierno estaba sometido a la doble confianza y en la que el uso del Real Decreto por parte del Monarca, era adecuado. Existe un fuerte recelo hacia la Corona, disfrazado de protección excesiva que **no** responde

⁵⁵ La prensa, con esa inexactitud terminológica que les es habitual, expresa de la siguiente forma lo que, aparentemente, se ve:

«El Consejo de Ministros nombró ayer... al Jefe del Cuarto Militar del Rey». *El País*, sábado 17 de noviembre de 1990.

En el artículo 9 del citado R.D. 484/1988 se impone al Rey el nombramiento de su personal de confianza a través del Real Decreto.

⁵⁶ Ver TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, t. II, pág. 42, Madrid 1988.

⁵⁷ O también del Rey diseñado en la Ley Orgánica del Estado de 1967. Ver Decreto 3177/1975, de 2 de diciembre (*BOE* 4 de diciembre), Decreto 2178/1975, de 2 de diciembre (*BOE* 4 de diciembre), Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre (*BOE* 4 de diciembre), sobre creación de la Casa del Rey y nombramientos civiles y militares, tras la muerte del General Franco.

en absoluto al poder efectivo de un Monarca parlamentario. Curiosamente, nuestra práctica jurídico-política sigue aplicando los esquemas tradicionales a una concepción novedosa de la Monarquía ⁵⁸.

RECAPITULACIÓN

1. El Rey no tiene poderes efectivos sino competencias tasadas y debidas: actúa a propuesta de otro órgano, sin posibilidad de veto, pero aporta al Estado democrático estabilidad, unidad y permanencia.
2. Cuando el Monarca parlamentario logra tener autoridad entre los ciudadanos del Estado, por sus cualidades personales y su trayectoria, el «ser informado» clásico se hace realmente eficaz.
3. El refrendo es obligatorio en todos aquellos actos que afectan al regular funcionamiento de las instituciones democráticas y contribuyen directamente a formar la voluntad del Estado (arts. 56 y 64 de la Constitución). El artículo 65,2 exceptúa de tal garantía aquellos actos realizados por el Rey que no contribuyen directamente a la formación de la voluntad del Estado y que pertenecen a su esfera doméstica.
4. En torno a las instituciones administrativas al servicio de la Corona, se va a perfilar la evolución de la Monarquía patrimonial absoluta, parlamentaria dualista y monista.
5. Los bienes al servicio de la Corona son la dotación presupuestaria y los bienes muebles e inmuebles, que forman el Patrimonio Nacional.
6. La dotación no es un sueldo sino una cantidad global para el sostenimiento de Su Familia y Casa.
7. Existe, sobre ella, el control inicial parlamentario y un control preventivo administrativo puramente formal y externo; no existe control por el Tribunal de Cuentas, ya que la Casa del Rey no es un Administración pública y, sobre todo, no puede examinar los aspectos materiales del gasto puesto que el Rey lo distribuye libremente.

⁵⁸ Ver la Real Cédula de 23 de noviembre de 1990, BOE 28 de noviembre, muy sugerente en cuanto a forma jurídica.

8. Puede hablarse de una autonomía de la Corona en el ámbito financiero y contable, de forma que el único control existente es el ejercido por el Parlamento al aprobar la dotación de la Corona, incluida como fondo consolidado en los Presupuestos Generales del Estado.
9. La Casa del Rey es el aparato burocrático al servicio de la Corona, como apoyo administrativo en las actividades derivadas de las funciones constitucionales que le competen.
10. Es una organización estatal no insertada en ninguna de las Administraciones públicas, con un aparato burocrático propio que garantice su independencia y evite la preponderancia del Gobierno.
11. Sus empleados son empleados fiduciarios de la persona del Rey.
12. La irresponsabilidad del Rey en el orden jurídico ordinario precisa la interposición de otra persona: el Jefe de Su Casa.
13. El Jefe de la Casa gestiona y administra la dotación, siendo competente y responsable hacia el exterior; hacia el interior, el Rey es libre para distribuir la dotación como estime más adecuado.
14. Todos los servicios de la Casa dependen del Jefe de la misma, a quien sustituirá, en caso de ausencia o enfermedad, el Secretario General.
15. La libertad del Rey en el nombramiento de los miembros de Su Casa es debida a que como Monarca parlamentario carece de poderes, la Constitución sólo exige refrendo para aquellos de sus actos que contribuyen directamente a formar la voluntad del Estado.
16. El Real Decreto actualmente es una norma exclusiva del Gobierno reunido en Consejo de Ministros, del que está ausente el Rey. El Monarca parlamentario **no** es parte del Ejecutivo y carece de poder reglamentario que sólo pertenece al Gobierno.
17. Ninguna de las normas que regulan la Casa del Rey, tanto en relación a su organización interna como a los nombramientos efectuados por S. M. son adecuadas; no responden a una Monarquía parlamentaria monista sino, quizá por inercia histórica, a la Monarquía parlamentaria dualista en la que el Rey era parte del Ejecutivo y el Gobierno estaba sometido a la doble confianza.

Madrid, noviembre de 1990.