

# EL REFRENDO DE LA PROPUESTA REAL DE CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (\*)

Por IGNACIO TORRES MURO

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PARTICIPACIÓN DEL REY EN EL NOMBRAMIENTO DE PRESIDENTE DEL GOBIERNO.—III. EL REFRENDO EN GENERAL.—IV. EL REFRENDO DE LA PROPUESTA REAL DE CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCION

La participación del Rey en la vida política española se encuentra constitucionalmente limitada como corresponde a un régimen que se proclama como de Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE) (1), en el que la Corona, regulada en el título II de la Constitución, aparece como un órgano dotado de escasos poderes, aun cuando nadie niegue la importancia de las funciones que le atribuye el artículo 56 CE.

Aquí vamos a ocuparnos de un problema que, aunque calificado por algunos de «discusión un tanto bizantina» (2) nos ha llamado la atención ya que tiene que ver con uno de los pocos casos en que ha podido hablarse de facultades discrecionales del Monarca y también con el instituto que, a nuestro juicio, es esencial para entender la configuración de la Corona en España: el refrendo.

---

(\*) Trabajo destinado al libro-homenaje al profesor Fernández-Carvajal.

(1) Ver el ya clásico comentario a ese artículo de MANUEL ARAGÓN: «La Monarquía parlamentaria», en PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*. Segunda edición, Madrid, 1981, págs. 425 y ss. Ahora en *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Madrid, 1990. Entre la bibliografía más reciente pueden citarse GARCÍA CANALES, M.: *La Monarquía parlamentaria española*. Madrid, 1991; y FREIXES SANJUÁN, M. T.: «La Jefatura del Estado monárquica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, 1991, cuya consulta hace posible que me remita a la bibliografía allí citada.

(2) REVENGA SÁNCHEZ, M.: *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid, 1988, pág. 154.

La curiosidad constitucional de que la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno sea refrendada por el Presidente del Congreso, y el valor que hay que dar a esta intervención serán el objeto de estas líneas que aspiran modestamente a exponer las diversas interpretaciones que al tema se le han dado, y a aportar la propia en el sentido de que la intervención del refrendante es en este caso algo más que una mera formalidad; y que interpretar así los artículos 62.d, 64 y 99.1 CE puede ser muy útil a la hora de que el Rey se aleje, como es deseable desde todos los puntos de vista, de los avatares de la política con minúsculas, manteniendo esa posición «super partes» que creemos debe caracterizar sus actividades, para que se preserven su prestigio y su autoridad moral, tan necesarias en situaciones de crisis tal y como quedó claramente demostrado en nuestro país con ocasión de acontecimientos de todos conocidos.

Pero conviene que no adelantemos las conclusiones y pasar al análisis de los problemas generales que plantea la intervención real en el proceso de nombramiento del Presidente del Gobierno.

## II. LA PARTICIPACION DEL REY EN EL NOMBRAMIENTO DE PRESIDENTE DEL GOBIERNO

El nombramiento de la cabeza del ejecutivo en un régimen parlamentario democrático como el que implanta la Constitución española de 1978 está siempre marcado por una fuerte intervención de las Cámaras o, más exactamente, de la Cámara que representa la voluntad popular. Ahora bien, son diferentes las maneras en que se articula el proceso mediante el cual se llega a un mismo resultado: el de un gobierno que cuenta con el apoyo de la mayoría de la Asamblea. Y de muy diferentes modos se prevé el papel del Jefe del Estado en dicho proceso.

Así, en aquellas monarquías más consolidadas y de mayor tradición es el Rey el que nombra al Presidente del Gobierno, que permanece en el cargo mientras no sea derribado por una votación en la Cámara, como sucede en el Reino Unido por costumbre constitucional. Es verdad que previamente a dicho nombramiento se produce una verdadera elección por parte del grupo parlamentario que cuenta con mayoría en la «House of Commons» de modo que el Monarca ve muy limitadas sus posibilidades de decidir, pero jurídicamente es a él y no al Parlamento a quien corresponde nombrar al Primer Ministro. No existe, por tanto, una investidura parlamentaria que, como veremos, es esencial en otros regímenes (3).

Hay casos en los que el Jefe del Estado nombra al Presidente del Gobierno, que

---

(3) Una visión de estos problemas, aparte de los manuales clásicos, en el capítulo «The uses of the Queen» del libro de G. MARSHALL: *Constitutional conventions*. Paperback edition, Oxford, 1986, págs. 19 y ss.

debe a su vez recibir la confianza del Parlamento, como ocurre en Italia (4). Se trata de una doble investidura que hace que sea imprescindible tanto la intervención del Jefe del Estado como la de las Cámaras en un proceso que permite la parlamentarización del nombramiento, pero en el que el Presidente de la República sigue gozando de una preeminencia que pierde en otros sistemas.

Un paso más en la cesión de poderes por parte de la cabeza del Estado es el que se da en aquellos países en los que éste se limita a proponer una persona al Parlamento, nombrándolo si resulta investido, como ocurre en Alemania de acuerdo con los artículos 63.1 y 2 de la Ley Fundamental de Bonn. En este país, además, puede ver limitadas sus competencias a la de nombrar el Canciller si se dan los casos de los artículos 63.3 y 67.1 del mismo texto, referidos a la elección de una persona que haya sido propuesta en el seno del Bundestag tras el rechazo de la que lo fue por el Presidente y al nombramiento del vencedor de una moción de censura constructiva. Hay que señalar, por otro lado, que, de acuerdo con el artículo 58 no hace falta referendo para el nombramiento y el relevo del Canciller federal. Como vemos éste parece ser el modelo más cercano al establecido en la Constitución española, aunque con algunas diferencias.

Nos quedan por analizar aquellos países, monarquías todos ellos, en los que la intervención del Jefe del Estado se reduce al mínimo. Así en Japón, de acuerdo con el artículo 6 del texto constitucional, el Emperador se limita a nombrar a quien, sin que él intervenga de ninguna manera, ha sido designado por el Parlamento. Y en Suecia el Rey ni propone ni nombra. De acuerdo con los artículos 2 a 4 del capítulo 6 del Instrumento de Gobierno, es el Presidente del Riksdag (Parlamento unicameral) quien hace la propuesta de candidato a Primer Ministro (art. 2) y quien, si éste es aceptado por la Cámara, lo nombra (art. 4) (5).

Como es bien sabido, y ya hemos tenido ocasión de señalar, es al modelo alemán al que más se acerca el procedimiento previsto en el texto constitucional español de 1978. Entre nosotros el Rey propone y nombra al candidato a la presidencia del Gobierno en las situaciones normales (art. 99 CE) y se limita a nombrar al candidato que ha vencido en la moción de censura en la manera extraordinaria de acceder al cargo (art. 114.2 CE).

El estudio del proceso constituyente demuestra que no fue esta la solución adoptada en un principio. Así, antes del anteproyecto publicado en el BOE el 5 de enero de 1978, en el que ya en su artículo 97 se preveía la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno, conocemos el texto aprobado en la ponencia. En el artícu-

(4) Artículos 92 y 94 de la Constitución. De entre los muchos textos en los que se explica el peculiar sistema italiano puede verse S. MERLINI: «Il Governo», en AMATO y BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*. Bolonia, 1984, págs. 510 y ss.

(5) Ver *Constitutional documents of Sweden*. Stockholm, 1975, con una introducción de K. Nordenson y Frank O. Finney. Sobre el caso japonés vd. VALDEZ, C. H., y MOONEY, A. E.: *El régimen político constitucional de Japón*. Córdoba (Argentina), 1987.

lo 86 del mismo se estableció un sistema en el que los candidatos procedían del Congreso de los Diputados y no del Rey. Aquél elegía, por tanto, «al Presidente del Gobierno de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios» (6).

Pronto, sin embargo, como hemos dicho, y sin que haya constancia de las razones del cambio, se pasó al sistema de propuesta real que aparece en el artículo 97 del anteproyecto de 5 de enero de 1978. Hubo cierta oposición a estas modificaciones, procedente además de sectores políticos muy diversos, oposición expresada en las enmiendas presentadas al texto ya citado. Así el grupo parlamentario comunista mantuvo un voto particular que reproducía el artículo 86 del borrador (7). Antonio Carro, diputado de Alianza Popular, en su enmienda al artículo 97, afirmaba que «este precepto, junto con el artículo 54.a), debería evitar un protagonismo tan acusado del Rey, puesto que si no llegase a poderse investir a nadie de la confianza del Congreso, podría llegar a responsabilizarse al Rey de tal hecho y de que ha deseado o provocado la disolución del Congreso» (8). En la misma línea de dejar en manos de los grupos la propuesta de candidatos se manifestaba el también diputado popular Gonzalo Fernández de la Mora (9). Algunos de los miembros de minoría catalana también apoyaron estas ideas con una enmienda al artículo 97 en cuya motivación decían que el texto del anteproyecto «concede a la figura del Rey un papel impropio de una Monarquía parlamentaria moderna, con atribuciones que le convierten de árbitro en protagonista. Dispondría así el Rey de un muy alto, digo amplio, margen de libertad para imponer su elección y su selección, colocando al mismo tiempo al Congreso en un papel muy pasivo, sin poder diferir de la propuesta real seleccionando y presentando su propio candidato. En definitiva, se desdibuja en el texto actual el espíritu y carácter de moderación y arbitraje que es el propio de la Monarquía parlamentaria actualizada y que, además, es la que se quiere consolidar en España» (10).

La propuesta de Heribert Barrera, diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, era algo diferente, puesto que pretendía que fuese el Presidente del Congreso el que tuviera la responsabilidad de proponer al candidato a la presidencia del Congreso, diciendo en su defensa que «la opción alternativa tiene por objeto evitar que en el caso de que la forma de gobierno sea la Monarquía, el Rey pueda encontrarse implicado en las luchas políticas al deber tomar la responsabilidad de designar candidatos a la presidencia del Gobierno. Parece preferible que el monarca se mantenga

(6) Ver las Actas de la Ponencia constitucional en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, pág. 297 para el artículo en concreto.

(7) Ver *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*. Madrid, 1980, tomo I, pág. 43. (En adelante citaremos estos libros como CETP.) En el mismo sentido la enmienda del grupo parlamentario comunista, cuya motivación decía que «el Presidente del Gobierno debe ser elegido por el Congreso, por tratarse de una cuestión política que no debe involucrar al Rey». En *CETP*, tomo I, pág. 428.

(8) *CETP*, tomo I, pág. 127.

(9) *CETP*, tomo I, pág. 164.

(10) *CETP*, tomo I, pág. 189. Los diputados firmantes eran José Verde, Joan Paredes y Josep Pau.

por encima de posibles conflictos entre partidos y entre personas y en ningún caso pueda manifestar preferencias que podrían comprometer sus altas funciones moderadoras y arbitrales» (11).

Todos estos intentos de alejar al Rey del proceso de nombramiento de Presidente del Gobierno fracasaron y la ponencia aceptó sólo en parte las ideas contenidas en la enmienda n.º 289 del grupo parlamentario socialista de Catalunya (12) y n.º 779 de la UCD (13), introduciendo en el texto del artículo la fórmula «a través del Presidente del Congreso», que llegaría a la redacción final.

El peso de los debates sobre este tema lo llevó el republicano Barrera, que en las discusiones en la Comisión constitucional del Congreso intervendría al tratarse los artículos que conceden la facultad de propuesta al Monarca, argumentando que darle «la prerrogativa de proponer al Presidente del Gobierno, es darle una prerrogativa excesiva dentro de los términos de una Constitución que se quiere democrática, porque significa implicar al Rey en las luchas políticas... Por otra parte, si lo desease el Rey, utilizando esta prerrogativa, podría perturbar de manera fundamental la marcha de las instituciones» (14). Se trataba, por tanto, según el diputado catalán de «evitar lo que considero poderes excesivos por parte del Rey, poderes excesivos que —y esto puede parecer paradójico en boca de un republicano— yo creo que pueden perjudicar a la Monarquía mucho más que favorecerla» (15).

Los comunistas, liderados por Solé Tura, retiraron, sin embargo, sus enmiendas ya que le dieron mucho valor a la introducción de la fórmula de «a través del Presidente del Congreso», señalando que ello significa que éste «es una especie de tamiz por el que pasa esta propuesta» (16).

En el debate en el Pleno del Congreso Barrera mantendría sus argumentos llegando a decir: «Que exista o no esta prerrogativa real marca, a mi entender, la divisoria entre una Monarquía verdaderamente democrática, equivalente en casi todos los aspectos, excepto en algunos éticos, a una República, y una Monarquía susceptible de continuar las tradiciones de poder personal de la Monarquía española de los dos últimos siglos, de tal forma que si la nueva es democrática, lo será porque estaremos de suerte, pero no porque nada le obligue a serlo» (17).

En contra intervinieron los señores Jiménez de Parga y Herrero. Para el primero «la fórmula del señor Barrera rompería por completo el buen funcionamiento de las instituciones» y «lo que no podemos es romper el sistema de designación de Jefe de Gobierno... El Rey queda aquí... como auténtico Jefe del Estado, con la preeminen-

(11) *CETP*, tomo I, pág. 236.

(12) *CETP*, tomo I, pág. 258.

(13) *CETP*, tomo I, pág. 495.

(14) *CETP*, tomo I, pág. 1207.

(15) *CETP*, tomo II, pág. 1326.

(16) *CETP*, tomo II, pág. 1328.

(17) *CETP*, tomo II, pág. 2279.

cia que le corresponde como tal Jefe del Estado, pero también, en un régimen democrático, con la neutralidad propia del Estado ante las luchas, las pugnas, los concretos enfrentamientos, que ya no son materia en la que el Rey pueda entrar ni deba en la Constitución ser reconocida su intervención. He aquí, pues, la razón por la que hay que conservar... este artículo, y no reducir la figura del Rey, no tanto porque sería perder lo que le corresponde, la preeminencia, como porque sería alterar completamente el sistema de designación que hoy día funciona en todas las Monarquías auténticamente democráticas» (18).

El señor Herrero dijo que la enmienda de Barrera «simplemente trata de sustituir una instancia arbitral, por otra que ofrece menos garantías... no personales, pero sí institucionales... En el texto de la Ponencia la fórmula es no menos democrática que la que propone el señor Barrera, puesto que consiste simplemente en que el Rey, previa consulta con líderes democráticos lo que hace es proponer a la Cámara un candidato que ha de recibir la investidura de la misma, y sin dicha investidura no puede haber un definitivo nombramiento como Presidente del Gobierno» (19).

Aquí se acabaron las discusiones sobre la facultad de proponer candidato a la presidencia del Gobierno del Rey y el texto del hoy artículo 99 pasó, sin debates en este punto, por el Senado hasta llegar al dictamen de la Comisión mixta que, como sabemos, sería sometido a referéndum tras la aprobación por las Cámaras.

Queda por tanto el Rey dotado del poder de presentar el candidato a la presidencia del Gobierno sin que, por otra parte, le quepa al Congreso de los Diputados elegir a un candidato alternativo, como puede hacer el Bundestag alemán, de acuerdo con el artículo 63.3 de la Ley Fundamental de Bonn.

La doctrina ha aceptado sin demasiados problemas esta potestad real y no parece que se hayan hecho demasiadas críticas a la misma. Se señala en general que la facultad de decisión queda en última instancia en manos del Congreso, que es quien inviste al candidato y por tanto la capacidad de maniobra del Monarca es bastante limitada.

Hay, sin embargo, diferentes visiones de esta potestad real. Para algunos se trata de una de tipo discrecional. Así Sánchez Agesta afirma que el Rey «tiene la facultad discrecional de proponer candidato a la presidencia del Gobierno» (20) y que «hay que entender que es un acto discrecional del Rey» (21). En la misma línea se manifiestan, entre otros, Fernández Fontecha —que afirma que «nos enfrentamos a un supuesto de discrecionalidad casi pura» (22)—, Cazorla y Bonachela —que dicen que la proposición de candidato alberga el mayor margen de discrecionalidad puesto en

(18) *CETP*, tomo II, págs. 2225 y 2226.

(19) *CETP*, tomo II, pág. 2282.

(20) *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Cuarta edición, Madrid, 1987, pág. 235.

(21) *Op. cit.* en nota 20, pág. 271.

(22) En FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN: *La Monarquía y la Constitución*. Madrid, 1987, pág. 362.

manos del Rey (23)— y Alzaga —para quien «el Rey tiene *de iure* plena libertad de sugerir el candidato que estime conveniente» (24).

Otros autores, por su parte, matizan algo más y, aun reconociendo la discrecionalidad, señalan los límites, extrajurídicos, eso sí, de la misma. Es la postura de, por ejemplo, Bar Cendón, que dice «si no jurídicamente, desde un punto de vista puramente político esta discrecionalidad está muy limitada» (25). Sin dejar de reconocer que «el Rey goza, en principio, desde un punto de vista formal, de libertad para decidir quién ha de ser el candidato a la presidencia» (26). En el mismo sentido se pronuncia Alvarez Conde, para quien «la mecánica del sistema parlamentario impone que sean los partidos los que suministran al Monarca la solución más apropiada en cada momento. Con ello, la discrecionalidad del Rey se vería prácticamente anulada» (27) y «el Rey tiene que actuar como mediador de las distintas fuerzas políticas, que son las que tienen que proporcionar una solución. Por ello su margen de discrecionalidad depende en gran parte de éstas, siendo nulo cuando existe un partido con mayoría absoluta o una coalición de partidos que ofrecen al Rey un candidato» (28).

Uno de los primeros comentaristas de este poder real, Menéndez Rexach, dijo en su momento que «el problema más importante en torno a esta facultad del Rey consiste en determinar qué margen de discrecionalidad posee en su ejercicio. La solución no puede ser categórica ya que depende de la estructura del sistema de partidos y en concreto, de su reflejo en el Congreso, por lo que el margen de decisión del Rey al formular la propuesta oscilará entre su carácter prácticamente reglado si el sistema es bipartidista y con rígida disciplina de partido y una cierta dosis de discrecionalidad (más o menos amplia, según la situación política) si no hay mayoría clara o estable o es preciso formar un gobierno de coalición. Sin entrar en el detalle de las posibles situaciones, cuyo examen pertenece más a la sociología política que al Derecho público, interesa destacar que en el ejercicio de esta facultad clave el Jefe del Estado tiene, o puede tener, un margen de decisión para encargar la formación de gobierno a uno u otro candidato, si bien esto no significa que el presidente dependa de la confianza del Rey, como en nuestro derecho histórico, pues lo decisivo para que aquél sea designado formalmente como presidente es que obtenga el respaldo del Congreso» (29).

En el mismo sentido Santaolalla escribió que «desde el punto de vista formal, esta

(23) Citado en la obra citada en la nota 22, pág. 366.

(24) En *La Constitución española de 1978. (Comentario sistemático)*. Madrid, 1978, pág. 410.

(25) En *El Presidente del Gobierno en España*. Madrid, 1983, pág. 151.

(26) En comentario al artículo 99 en ALZAGA, O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, tomo VIII, Madrid, 1985, pág. 166.

(27) En *El régimen político español*. Cuarta edición, Madrid, 1990, pág. 335.

(28) *Op. cit.* en nota 27, pág. 489.

(29) *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*. Madrid, 1979, págs. 396-7.

designación es una decisión que compete al Jefe del Estado. Desde un punto de vista político, se trata de un acto estrictamente condicionado» (30).

Otros autores son, por el contrario, más estrictos para con la facultad real. Así De Esteban y López Guerra sostienen que «su decisión, por lo tanto, no se puede considerar discrecional en sentido estricto... sino que está vinculada al objetivo final del artículo 99, esto es, la formación del Gobierno» (31). Y Aguiar, por su parte, afirma que «la intervención del Rey... no puede ser interpretada como una intervención personal y discrecional, sino limitada por él para lograr, esto es, encontrar el candidato que arrastre tras de sí la confianza de una mayoría parlamentaria» (32).

La verdad es que aplicando las categorías de potestad discrecional o reglada, con un alto grado de elaboración en el campo del Derecho administrativo (33), este poder del Rey ha de considerarse como del primer tipo si nos atenemos al significado jurídico de la diferencia, ya que no se limita el mismo hasta el punto de ponerle unas condiciones que hagan que la actividad real sea simplemente «la constatación... del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado también agotadoramente» (34), como ocurre por ejemplo en la competencia de nombramiento de Presidente del Gobierno (arts. 62.c; 99.3 y 114.2 CE), caso en el que el Rey se limita a comprobar que se han dado las condiciones necesarias —investidura por el Congreso de los Diputados o aprobación de una moción de censura— para que él nombre a una determinada persona. Los límites, por tanto, a la potestad real hay que reconocer que son más bien políticos, todo ello sin perjuicio del valor que se le dé a la intervención del Presidente del Congreso en el procedimiento, como se verá más adelante. De todas formas éste no deja de ser otro ejemplo de la dificultad de trasladar las categorías elaboradas para el control de la actividad administrativa al mundo de las realidades jurídico-políticas.

Otros intentos de caracterización de la potestad real la señalan como caso del poder de reserva o como competencia concreta de la función arbitral que al monarca atribuye el artículo 56 CE.

En el primer sentido destacan los esfuerzos de De Otto que, ya en un trabajo anterior a la Constitución, definía esta categoría diciendo que «tal poder o tal función significan que la intervención del monarca se produce en aquellos momentos en que los normales mecanismos del orden parlamentario no son capaces de garantizar por

---

(30) En «Comentario al artículo 99», en GARRIDO (dir.), *Comentarios a la Constitución*. Madrid, 1980, pág. 999.

(31) En *El régimen constitucional español 2*. Barcelona, 1982, pág. 182.

(32) En su artículo «La estructura del proceso de formación de Gobierno...», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 6, 1980, pág. 92.

(33) Véase, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, quinta edición. Madrid, 1989, págs. 451 y ss.

(34) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *op. cit.* en nota 33, pág. 452.

sí mismos un normal funcionamiento de éste» (35), matizando en un trabajo posterior que la razón de ser de la potestad pudiera encontrarse en que «un cuerpo colegial amplio pueda tener mayores dificultades que un órgano uninominal a la hora de generar candidaturas, y el derecho de presentación del Rey parece responder a esta circunstancia real» (36).

En el segundo tenemos a Torres del Moral, que al respecto escribe que «parece que la única ocasión en la que propiamente el Rey media entre el Ejecutivo y el Legislativo es la de su propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno» (37), de modo que ésta sería la competencia concreta de la función arbitral del Rey en el juego institucional español.

Todo este abanico de posturas, que pueden completarse en lo que respecta al fundamento de la intervención del Rey leyendo las páginas que al tema dedica Revenega (38), demuestran que, como ya dijimos, la doctrina española ha aceptado sin mayores discusiones la facultad real.

Por otra parte, el ejercicio de la misma no ha provocado hasta ahora verdaderos problemas porque la decisión del monarca ha venido siempre prefigurada por un equilibrio de fuerzas en el Congreso de los Diputados que prácticamente reducía a cero la capacidad de decidir del Rey. Este, cuando no se ha encontrado con la mayoría absoluta de un partido —caso de casi todas las investiduras de Felipe González— lo ha hecho con una minoría mayoritaria que impidió por su importancia que se pudiese maniobrar al margen de ella —caso de las propuestas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo—, de modo que las que hemos llamado limitaciones políticas a la discrecionalidad real han sido siempre determinantes y la decisión del Rey ha venido prácticamente dada, así que la tarea del monarca se ha agotado en la activación de los mecanismos de nombramiento mediante la propuesta de una persona que comandaba sin duda alguna una mayoría parlamentaria. Puede decirse, por tanto, que hasta ahora el Rey no ha tenido que decidir quién era el candidato más idóneo para la presidencia del Gobierno porque el problema le ha venido resuelto por la configuración del Congreso de los Diputados.

Es ésta probablemente la mejor situación posible ya que las intervenciones reales decisivas, es decir aquellas en las que tuviere que elegir entre dos o más opciones verdaderamente viables, serían seguramente criticadas, como de hecho ocurrió en el Reino Unido cuando el nombramiento de Lord Home en 1963, momento en que la Reina eligió a éste en vez de a otros candidatos conservadores como Butler (39). Si

(35) En «Sobre la Monarquía», en AA. VV.: *La Izquierda y la Constitución*. Barcelona, 1978, pág. 59.

(36) «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, pág. 155. De poder de reserva habla también ARAGÓN, *op. cit.* en nota 1, pág. 473.

(37) *Principios de Derecho Constitucional español*; segunda edición, tomo II, Madrid, 1988, pág. 38.

(38) *Op. cit.* en nota 2, págs. 114 y ss.

(39) Ver MARSHALL, *op. cit.* en nota 2, págs. 30 y ss.

queremos que el Rey continúe por encima de las luchas políticas diarias convendría que, aun cuando existieran distintas posibilidades, las fuerzas políticas tiendan a dar resuelto el problema del candidato al monarca mediante acuerdos previos a la fase de consultas de manera que nunca se le obligue a elegir, esto es, a ejercer la dosis de discrecionalidad que su competencia contiene. Nadie podría entonces criticar las decisiones reales porque no serían verdaderamente decisiones sino actos que darían forma a acuerdos previos de los partidos políticos en el sentido de configurar una mayoría parlamentaria capaz de apoyar a un determinado candidato.

Hechas estas consideraciones generales sobre la participación real en el proceso de nombramiento de Presidente del Gobierno (40), podemos pasar a las que se derivan del hecho de que de acuerdo con el artículo 99.1 CE la propuesta real se realiza «a través del Presidente del Congreso», circunstancia que aclara el artículo 64 CE al decir que dicha intervención consistirá en que aquélla será refrendada por este órgano.

Pero antes quizá convenga hacer unas breves consideraciones sobre el refrendo en general y en nuestra Constitución.

### III. EL REFRENDO EN GENERAL

No es quizá un breve apartado en un artículo dedicado a otros asuntos el mejor lugar para incidir en un tema tan complejo como el del refrendo. Este ha sido acertadamente definido como «una de las máximas sutilezas del Derecho constitucional contemporáneo» (41) y a pesar de que algunos abogaron por su desaparición en determinados momentos (42) sigue siendo un «instituto jurídico de perenne actualidad» (43). Mientras se proclame que el Jefe del Estado es irresponsable, como ocurre en todas las monarquías parlamentarias, y en nuestro caso en el art. 56.3 CE, será necesaria la existencia de un mecanismo de transmisión de la responsabilidad como el refrendo, del que se ha dicho, sin exagerar, que es la «clave de bóveda... del sistema parlamentario» (44). Su aceptación por los monarcas ha constituido, como dice

(40) Como análisis general del proceso puede valer J. L. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ: «El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, 1980, págs. 193 y ss.

(41) SÁNCHEZ AGESTA, *op. cit.* en nota 20, pág. 246.

(42) Por ejemplo el autor de la monografía más completa, aunque hoy algo anticuada. Me refiero, por supuesto, a CÁCERES CROSA, *El refrendo ministerial*. Madrid, 1934, especialmente el capítulo séptimo, págs. 156 y ss.

(43) RUGGERI, A.: «Struttura costituzionale del governo e "ragioni" della controfirma del Premier», en *Quaderni Costituzionali*, año II, núm. 2, agosto 1982.

(44) RUINI, M.: «La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato», en *Foro Padano*, parte cuarta, anno VII, núm. 4, 1952, pág. 18, nota 1. En la doctrina italiana pueden verse también SICA: «Gli atti del Presidente della Repubblica e la controfirma dei Ministri», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1953,

Fuslier «uno de los elementos que han permitido a la realeza reemplazar el poder por la influencia» (45).

El análisis del mismo es difícil ya que se trata de una técnica muy extendida en el constitucionalismo histórico y comparado y quizá por esto su sentido «no sea el mismo siempre», por lo que hay que concluir que «una definición única y precisa del refrendo parece poco menos que imposible» (46).

Sin embargo, atreviéndonos a diseñar un concepto amplio de refrendo podríamos decir que éste es el acto mediante el que alguien da validez jurídica a otro acto del Jefe del Estado, asumiendo a la vez la responsabilidad del mismo. Al examinar detenidamente esta definición aparecen las siguientes notas:

— Se trata de un acto de una persona que no es el mismo Jefe del Estado, pudiendo ser o bien un miembro del poder ejecutivo, o bien alguien ajeno a éste: el Presidente del Congreso de los Diputados en nuestro ordenamiento jurídico.

— Es condición necesaria e inexcusable para la validez del acto del Jefe del Estado, que si no está refrendado no existe jurídicamente.

— Aquel que refrenda el acto del Jefe del Estado, dado que éste es irresponsable, asume la responsabilidad del mismo como si fuere un acto propio. Esta responsabilidad puede ser jurídica o política, es decir, puede estar basada en una violación del derecho por el acto refrendado o simplemente en el desacuerdo con dicho acto de quien esté habilitado para controlar a la persona refrendante.

Son varias las clasificaciones que se han hecho del refrendo, basadas en diversos criterios. Aquí vamos a fijarnos en las clases desde el punto de vista de las funciones que este instituto cumple, por ser ésta la clasificación que más nos interesa para aclarar el sentido del refrendo del Presidente del Congreso a la propuesta real de candidato a la Presidencia del Gobierno. Siguiendo a diversos autores (47) los tipos de refrendo son, de acuerdo con este criterio, los siguientes:

— Refrendo como formalidad certificante, en el que de lo que se trata es de la certificación o autenticación de la firma del Jefe del Estado.

---

págs. 157 y ss.; ESPOSITO: «Controfirma ministeriale», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo X, Milán, 1962, págs. 285 y ss.; CHELI: «Comentario al artículo 89», en *Comentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 88-91*. Bolonia, 1983, págs. 96 y ss., y VIVIANI: «Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia», en *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, 1982, págs. 93 y ss. Más recientemente, MIDIRI, Mario: *La controfirma ministeriale*. Padova, 1988.

(45) *Les Monarchies parlementaires*. París, 1960, pág. 42.

(46) GARCÍA CANALES, M.: «El refrendo en las monarquías» (I), en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 21, 1977, pág. 240. Ver también del mismo autor *op. cit.* en nota 1, pág. 229 y ss. Sobre el refrendo ver además, en la doctrina española, FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN, *op. cit.* en nota 22, págs. 274 y ss., y las observaciones de JIMÉNEZ DE PARGA: *Las monarquías europeas en el horizonte español*. Madrid, 1966, págs. 138 y ss., y PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, segunda edición, Madrid, 1984, págs. 731 y ss.

(47) CÁCERES CROSA, *op. cit.* en nota 42, págs. 34 y ss.; y GARCÍA CANALES, *op. cit.* en nota 46, págs. 245 y ss.

— Refrendo como compromiso del refrendante de dar cumplimiento al acto refrendado, en cuyo caso «no constituye... control alguno de los ministros sobre el Rey, sino que expresa el compromiso del refrendante de dar cumplimiento al acto refrendado» (48).

— Refrendo como limitación formal del monarca, que se entiende que sólo se puede negar «cuando la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto fuese evidente» (49) y es un control jurídico del acto regio.

— Refrendo como límite material, técnica de endoso de la responsabilidad y consiguiente transferencia del ejercicio efectivo de las competencias. En este tipo se entiende que «el refrendante es, en realidad, el que ha adoptado la decisión, otorgando toda su virtualidad al postulado de que el poder debe estar allí donde está la responsabilidad» (50).

Hay, evidentemente, otras clasificaciones, como la de López Guerra, que distingue entre aquellos «actos para los que se requiere el refrendo pero en que el contenido del acto no ha sido fijado por la voluntad del refrendante» y los «actos en que el refrendo expresa la voluntad concurrente del refrendante referida al contenido del acto» (51). También está la de Herrero que, basándose en los diversos grados de participación del Rey en lo que él denomina acto complejo, distingue entre aquellos supuestos de «intervención prácticamente accesoria del Rey de la que pende tan sólo la eficacia del acto en cuestión» (52), aquellos en los que se da «una intervención equivalente de la voluntad regia refrendada y la voluntad refrendante porque ambas versen ya sobre el control de una legalidad prescrita ya sobre el cumplimiento de un trámite constitucional, ya sobre la oportunidad política de una medida» (53), y, por fin, aquel supuesto en el que «la intervención regia resulta de todo punto decisiva y la del refrendante meramente accesoria como requisito de control de legitimidad y en la medida en que le es dado intervenir, también de consejo» (54).

Debe aclararse que los tipos de refrendo a los que nos hemos referido primero responden a diferentes sistemas políticos, mientras que las clasificaciones de López Guerra y Herrero están basadas en nuestro Derecho Constitucional vigente. Así, de entre los que citamos en primer lugar hay que decir que la última clase de refrendo (como limitación material) sólo tiene sentido en aquellos países en los que el sujeto refrendante (normalmente un ministro) es responsable políticamente ante otros órganos del Estado (normalmente las Cámaras); y la segunda (compromiso del refrendante de dar

(48) HERRERO, M.: *El principio monárquico*. Madrid, 1972, pág. 79.

(49) CÁCERES, *op. cit.* en nota 42, pág. 43.

(50) MENÉNDEZ REXACH, A., *op. cit.* en nota 29, pág. 431.

(51) En *op. cit.* en nota 31, pág. 30.

(52) HERRERO, M.: «Comentario al artículo 64», en ALZAGA, O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, tomo V, Madrid, 1983, pág. 337.

(53) *Op. cit.* en nota 52, pág. 340.

(54) *Op. cit.* en nota 52, pág. 343.

cumplimiento al acto refrendado) sólo se da en aquellos en que el Jefe del Estado es, a la vez, superior jerárquico del resto de los miembros del Ejecutivo.

Llegados a este punto se puede decir que nuestra Constitución recoge, en las normas dedicadas a estos temas, los tipos tercero (refrendo como limitación formal del monarca) y cuarto (refrendo como técnica de transferencia del ejercicio efectivo de las competencias), como se deduce tanto de la lectura del artículo 64 CE (55) como del hecho de que muchos de los actos del Rey que se refrendan no son sino recepción de actos de otros órganos del Estado distintos de la Corona y de la autoridad refrendante; así el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional (actos del Gobierno del Congreso, del Senado y del Consejo General del Poder Judicial), de su Presidente (acto del Tribunal Constitucional en Pleno), etc. Por tanto, el refrendo de los mismos no puede poner en manos del refrendante (casi siempre el Presidente del Gobierno) el juicio sobre la oportunidad del nombramiento y éste debe limitarse a constatar que se han cumplido los requisitos formales requeridos.

Después de estas consideraciones creemos que merece la pena llamar la atención sobre un hecho singular de nuestro ordenamiento jurídico, que es la existencia de refrendos fuera de la esfera del Ejecutivo. En 1934 Cáceres Crosa escribía que «los únicos sujetos jurídicamente capacitados para refrendar los actos emanados del Jefe del Estado son los ministros. Esta regla es válida para todos los regímenes, cualesquiera sea la forma de su organización política y el momento del proceso constitucional en que se les considere» (56). En contradicción flagrante con dicha postura el ordenamiento español atribuye en el artículo 64 CE la potestad de refrendar determinados actos del Rey al Presidente del Congreso. Por si esto fuera poco algunos derechos autonómicos quisieron, con el probable objetivo de excluir a órganos del Estado central del proceso de nombramiento de los Presidentes de Comunidad (57), atribuir la capacidad de refrendar el acto real a los presidentes de sus Asambleas legislativas, como ocurrió en el artículo 4.2 de la Ley del Gobierno vasco y en el 14.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha. Como es bien sabido del asunto se ocupó finalmente el Tribunal Constitucional, que dictó dos sentencias (5 y 8 de 1987) en las que declaraba la inconstitucionalidad de la Ley del Gobierno Vasco y decía que el competente para refrendar los decretos de nombramiento de Lehendakari era el Presidente del Gobierno (58). La norma manchega no ha sido cuestionada ante el Tribunal Consti-

---

(55) 1. 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.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

(56) *Op. cit.* en nota 42, pág. 55.

(57) La participación real viene impuesta por el artículo 152.1 CE que dice: «un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey...».

(58) Ver el comentario de PÉREZ FRANCESCH: «El refrendo del nombramiento regio de Presidente de una Comunidad Autónoma», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1989, págs. 211 y ss.

tucional ya que, por ejemplo, el Real Decreto 923/1987, de 14 de julio, por el que se nombra a D. José Bono Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha sido refrendado por el Presidente del Gobierno de la Nación (59) sin que se haya interpuesto conflicto de competencias.

Aparte de estas normas hemos podido detectar una práctica curiosa, y cuando menos extraconstitucional, consistente en que algunos de los actos del Rey que asumen decisiones del Consejo General del Poder Judicial son refrendados por el Presidente del mismo y no por el Ministro de Justicia, como sucede en otros casos. Así, es especialmente llamativo el BOE del sábado 2 de febrero de 1991, en el que, en su página 3686, se da cuenta de dos Reales Decretos. En el 95/1991, por el que se declara la jubilación forzosa por cumplir la edad legalmente establecida de un magistrado del Tribunal Supremo, según acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, el refrendante es el Ministro de Justicia. Sin embargo, en el 96/1991, por el que se nombra vocales de la Junta Electoral Central a varios magistrados del Tribunal Supremo, va refrendado por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, órgano que no cita el artículo 64 CE como posible refrendante (60). Nos encontramos de esta manera con otro supuesto en que el que refrenda no es miembro del poder ejecutivo, aunque en este caso puede haber serias dudas sobre la constitucionalidad del acto.

Estas prácticas de refrendo fuera de la esfera del ejecutivo vienen a reconocer, en primer lugar, que el Rey ha dejado de ser el Jefe de éste y que, por tanto, tiene relaciones con otros poderes del Estado en las que puede necesitar el refrendo de órganos de los mismos.

Se trata también de la solución de problemas concretos como el del refrendo del nombramiento del Presidente del Gobierno que se ha resuelto en otros países de manera claramente insatisfactoria como es la de atribuir al nuevo Presidente la forma de su propio nombramiento, o confiarlo al saliente, o exceptuar estos actos del Jefe del Estado del refrendo, opción esta que adoptan algunas repúblicas como Alemania (art. 58 LFB) y Francia (art. 19 de la Constitución de 1958) (61), pero que evidentemente no puede darse en una Monarquía parlamentaria como la española, en la que todos los actos del Rey irresponsable deben estar refrendados, con la única excepción de los que se refieran a su Casa.

No hay que descartar tampoco, como factor que explique el que se incluya al Pre-

---

(59) Tomo el dato de Pérez Francesch.

(60) Debo estos datos al profesor J. A. Alonso de Antonio, que llamó mi atención sobre este Real Decreto.

(61) Sobre la regulación francesa ver GUEDON, Comentario al artículo 19, en LUCHAIRE y CONAC: *La Constitution de la République française*. París, 1980, págs. 356 y ss. En la doctrina de este país cabe citar a TEDESCHI: «Le contreseing ministeriel sous les diverses Constitutions françaises et étrangères», *Revue du Droit Public*, 1945, págs. 460 y ss.; y a PLOUVIN: «Verbe présidentiel et contreseing», en *Pouvoirs*, núm. 12, 1980, págs. 155 y ss.

sidente del Congreso entre los posibles refrendantes, la recepción acrítica de lo establecido en el artículo 8.II de la Ley Orgánica del Estado (62). Quizá nuestros constituyentes tuvieron en cuenta esta norma a la hora de resolver el problema del referendo de determinados actos que caían fuera de la esfera de acción del ejecutivo.

Vistos los problemas que plantea el referendo en general podemos pasar ya al caso que nos interesa y que es el de la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno, refrendado por el Presidente del Congreso.

#### IV. EL REFRENDO DE LA PROPUESTA REAL DE CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Llegamos ya al problema que es el objetivo de este artículo. Ya sabemos que de acuerdo con los artículos 62.d y 99.1 el monarca debe proponer un candidato y, por tanto, a él corresponde la primera parte de ese acto con algo que tiene como segunda el referendo del Presidente del Congreso. Este referendo puede tener dos sentidos, según lo que dijimos en el apartado anterior: ser un simple límite formal mediante el que el representante certifique que se han cumplido las formalidades previstas en la Constitución o ser un límite material, mediante el que haga un juicio de oportunidad sobre la propuesta, negándose a refrendarla si no le parece la más correcta.

Ambas interpretaciones de la norma tienen apoyos en la doctrina española. Consideran que el Presidente del Congreso no puede negar el referendo si se han cumplido los requisitos formales autores como Sánchez Agesta (63), Alzaga (64), Herrero (65), Alvarez Conde (66) y Santaolalla (67). Por el contrario, defienden una interpretación que, con unos y otros matices, refuerza las potestades del Presidente del Congreso, dándole la posibilidad de juzgar si la propuesta real es oportuna o no, Satrústegui (68), Bar (69),

---

(62) «Todo lo que el Jefe del Estado disponga en el ejercicio de su autoridad deberá ser refrendado, según los casos, por el Presidente del Gobierno o el Ministro a quien corresponda, el Presidente de las Cortes o el Presidente del Consejo del Reino, careciendo de valor cualquier disposición que no se ajuste a esta formalidad». Sobre este artículo, aparte de la obra de Herrero citada en la nota 48, págs. 61 y ss., son imprescindibles los comentarios de RODRIGO FERNÁNDEZ-CARVAJAL: *La Constitución española*, Madrid, 1969, págs. 54 y ss., que resalta la importancia del referendo en lo que el llama Monarquía limitada.

(63) *Op. cit.* en nota 20, págs. 234, 235, 246 y 271.

(64) *Op. cit.* en nota 24, pág. 490.

(65) En «Comentarios a los artículos 56 y 64», en *op. cit.* en nota 52, págs. 74 y 344; luego en «La posición constitucional de la Corona», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría*, tomo III, Madrid, 1991, págs. 1929 y 1935.

(66) *Op. cit.* en nota 27, págs. 334, 341 y 489.

(67) *Op. cit.* en nota 30, pág. 1005.

(68) Artículos publicados en *El País* el 9 y 10 de marzo de 1979.

(69) En RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 21.

Astarloa (70), Aguiar (71), Menéndez Rexach (72), Torres del Moral (73) y Reven-  
ga (74).

En nuestro modesto juicio las dos posturas pueden apoyarse en los siguientes argu-  
mentos.

El refrendo como límite formal puede aparecer como la opción adoptada por los  
constituyentes, lo que se deriva primero del rechazo de las intervenciones de Heri-  
bert Barrera, todas tendentes a eliminar esta potestad real y la idea de éste de que la  
fórmula «a través del Presidente del Congreso» «si gramaticalmente alguna cosa sig-  
nifica es que el Rey no se presentará ante el Congreso, sino que indicará la persona  
escogida por boca del Presidente de éste. Esta es la única intervención del Presiden-  
te del Congreso a la cual el texto obliga» (75). En segundo lugar Miguel Herrero en  
los debates afirma tajantemente que «este refrendo es de legalidad y no de oportuni-  
dad, puesto que la competencia de presentación del candidato corresponde al Rey...  
el Rey está sometido al refrendo, que necesariamente es en este caso un refrendo de  
legalidad» (76).

Además, respecto a la interpretación del texto final, puede argumentarse: pri-  
mero que el Presidente es un mero cauce para la propuesta según la expresión del  
artículo 99.1 que dice textualmente «a través»; segundo, que si se afirma que el  
art. 64.1 comprende dos clases de refrendo —los de los miembros del Gobierno y  
los del Presidente del Congreso— podría sostenerse que el sentido de los segundos  
es unívoco, pues, en todos los casos, se trata de un refrendo como límite formal,  
incluido el que nos ocupa; tercero, que «la facultad decisoria en cuanto al fondo (el  
candidato a la presidencia se entiende) es del Pleno de la Cámara y no de su Presi-  
dente», por lo que «esta facultad no debe servir para influir sobre la persona del  
candidato propuesto, sino principalmente para homologar el cumplimiento de los  
diversos trámites constitucionales. Por eso la negativa del refrendo sólo debería pro-  
ducirse en los casos de patente irregularidad de la propuesta real» (77); y cuarto,  
que si algún sentido tiene el texto del artículo 56 al afirmar que el Rey «arbitra y  
modera el funcionamiento regular de las instituciones» es el reconocimiento de este  
«poder de reserva», consistente en que decide sobre quién debe ser el candidato a

---

algo más dubitativo *op. cit.* en nota 25, pág. 152 y en Comentario al artículo 99 en *op. cit.* en nota 26,  
págs. 162 y ss.

(70) En «Comentario al artículo 62», en ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, tomo V,  
Madrid, 1983, pág. 270.

(71) En *op. cit.* en nota 32, pág. 73.

(72) En *op. cit.* en nota 29, pág. 431.

(73) En *op. cit.* en nota 37, pág. 45.

(74) En *op. cit.* en nota 2, págs. 152 y ss.

(75) *CETP*, tomo II, pág. 2279.

(76) *CETP*, tomo II, pág. 2282.

(77) SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 30, pág. 1005.

la presidencia del Gobierno, a fin de «asegurar, en último extremo, el funcionamiento del sistema, evitando bloqueos entre los órganos y manteniendo el equilibrio establecido en la Constitución» (78).

A favor de la postura defensora de que el refrendo del Presidente del Congreso es en este caso un límite material puede argumentarse primero respecto a los debates constitucionales la opinión de Solé Tura, al explicar el apoyo comunista al texto aprobado, contrario al voto particular sostenido por el PCE en el que no recogía intervención ninguna del Rey en la propuesta de candidatos, diciendo que: «se trata de que propone un candidato a través del Presidente del Congreso, lo cual significa, a nuestro entender, que el Presidente del Congreso es una especie de tamiz por el que pasa la propuesta» (79). También es significativo el rechazo de la enmienda del senador Ballarín, que pretendía suprimir el refrendo en este caso argumentando que «la propuesta del Presidente la realiza el Rey y, por tanto, no tiene sentido que le refrende el Presidente del Congreso» (80). Pero quizá el mejor argumento a favor de un refrendo que no se limite a comprobar que se han guardado las formas es la supresión del texto del anteproyecto de 5 de enero de 1978, que en su artículo 56 establecía dos tipos de refrendo: el ministerial y el del Presidente del Congreso «a los efectos de autentificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de estas potestades». Si el constituyente hubiese querido un simple límite formal bien pudo mantener esta redacción.

En segundo lugar, respecto a lo que se deduce del texto final puede señalarse, en apoyo de estas tesis, por un lado, que de la lectura de los artículos 64 y 99.1 se deduce que el Presidente del Congreso recibe la responsabilidad política de la decisión, puesto que no se diferencia su refrendo del de los miembros del Gobierno; por tanto, aplicando los viejos aforismos de «lex non distinguit, nec nos distinguere debemus» y «ratio est, ibi eadem iuris dispositio esse debet» puede afirmarse que junto con la responsabilidad, que puede exigírsele por parte del Congreso de los Diputados (81), el Rey traslada al Presidente del Congreso la decisión misma.

Por otra parte, si se interpreta, como propone Aragón (82), todo el título III de acuerdo con el artículo 1.3 que proclama la Monarquía parlamentaria y el 1.1 que nos habla de Estado *democrático*, no parece que pueda dejarse en manos de un poder no responsable tan importante facultad, lo que debe hacernos sostener que quien

(78) MENÉNDEZ REXACH, en *op. cit.* en nota 29, pág. 172.

(79) *CETP*, tomo II, pág. 1328.

(80) *CETP*, tomo II, pág. 2950.

(81) Permítaseme aquí remitir a mi libro *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas*, Madrid, 1987, págs. 131 y ss., para la existencia de una relación de confianza entre el Presidente del Congreso y la Cámara.

(82) *Op. cit.* en nota 1, pág. 428.

la ejerce efectivamente es el Presidente del Congreso, mediante el mecanismo del referendo.

## V. CONCLUSION

Con todo el material aportado resulta difícil llegar a una conclusión tajante. Más bien se puede pensar que sólo la práctica constitucional desvelará las incógnitas que aún persisten, interpretando las normas, como impone el artículo 3.1 del Código Civil «en relación con... la realidad social en que han de ser aplicadas».

De todas maneras parece que una lectura progresista, y defensora de la Monarquía a la vez, de los artículos en cuestión nos inclinaría a reforzar el papel del Presidente del Congreso en el procedimiento, sobre todo en aquellos casos en los que la propuesta pueda resultar controvertida. Mantener al Rey por encima de las luchas políticas que pueden desarrollarse alrededor del proceso de nombramiento de Presidente del Gobierno, acudiendo para ello al mecanismo que ha contribuido a reforzar su «autoritas» —esto es, el referendo—, parece una postura jurídicamente irreprochable. Si hay divergencias respecto a la propuesta no debe ser la Corona la que las resuelva y aquí tenemos el referendo para transmitir la decisión y la responsabilidad al Presidente del Congreso, figura que aunque también es deseable que se sitúe por encima de las contiendas políticas concretas, no deja de ser un político responsable ante las Cámaras y no el símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56 CE) que no puede decantarse por opciones políticas concretas.

Tampoco cabe descartar que el Rey, mal aconsejado, pierda de vista su posición y pretenda obstruir el proceso de nombramiento con propuestas inviables. Aquí no puede exigírsele al Presidente del Congreso un referendo basado en que se han cumplido los requisitos formales, y la posibilidad de que éste se niegue a contrafirmar el Decreto Real es una garantía de que el monarca no se enfrentará con la mayoría del Congreso de los Diputados.

Por todo ello, y sin que haga falta repetir los argumentos que hemos aducido en favor de esta tesis, parece que conviene inclinarse en este caso por la interpretación del referendo como un límite material de la actividad del Rey.

Ahora bien, como señalé, temprana y acertadamente, el profesor Aragón, «las precauciones jurídicas tan necesarias en toda forma de gobierno, pero más aún en una forma tan compleja como ésta, no deben hacer olvidar, sin embargo, que las indudables virtudes de la Monarquía parlamentaria sólo operan a través de la prudencia política. Por un lado del Rey... Por otro lado esa prudencia es aún mucho más necesaria en las fuerzas políticas, que deberán adaptar sus actuaciones a ese *fair play* en que reside la garantía última de la vigencia del artículo 1.3 de la Constitución (83).

---

(83) *Op. cit.* en nota 1, pág. 473.

Saldríamos así de los límites de un trabajo jurídico y nada más lejos de nuestra intención. Los «consejos de buen gobierno», tan necesarios, o más, que esta limitada aportación al análisis jurídico del texto constitucional, deben darlos los estadistas y no son la tarea propia de un modesto investigador del Derecho, que sólo ha pretendido poner por escrito algunas de las dudas que le asaltan cuando se enfrenta con el papel que a nuestro Rey le asigna el texto de 1978.