

pretor, se protege tanto al que con anterioridad era propietario civil como al que era propietario bonitario, la contraposición queda así neutralizada, pero es que además se produce por esta vía un acercamiento entre la *i.i.r.* y la idea de nulidad del acto rescindido, de manera que la protección alcanza también al que con anterioridad había sido un mero comprador de buena fe⁹⁵.

5. Los juristas bizantinos no vierten en estos escolios el resultado de una nueva regulación justiniana, los cambios se han producido mucho antes y están en conexión con las innovaciones de orden procesal de época diocleciana, las cuales tienen ya su antecedente en la época clásica tardía⁹⁶.

⁹⁵ La decisión no contradice la del mismo Papiniano contenida en D.4,6,(19)-20, pues en esta última se trata un supuesto diverso en el que el jurista rechaza la protección del ausente, adquirente a *non domino*, frente al que con anterioridad a la ausencia ya era propietario, por ser contrario a la equidad privar a éste de lo que la usucapión no le quitó.

⁹⁶ V. SIMON, *Untersuchungen cit., passim* y consideraciones globales sobre el proceso civil justiniano en pp. 371 ss.

El referendo en la Constitución española de 1978

José Manuel Vera Santos

Doctor en Derecho.

Profesor de Derecho político CESSJ «Ramón Carande»

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL REFERENDO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: TRAMITACIÓN CONSTITUYENTE: 1. *El Anteproyecto constitucional*. 2. *Enmiendas presentadas al Anteproyecto*. 3. *El Informe de la Ponencia*. 4. *Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales*. 5. *Texto del Proyecto de Constitución aprobado en el Congreso a su paso por el Senado. Enmiendas presentadas*.—III. ELEMENTOS SUBJETIVOS Y OBJETIVOS DEL REFERENDO: 1. *El sujeto referendante. Actos sujetos a referendo: principio expansivo no globalizante*. 2. *El sujeto referendante*.—IV. CARÁCTER PLURIFUNCIONAL DEL REFERENDO.—V. NATURALEZA JURÍDICA: 1. *El referendo como acto complejo*. 2. *El referendo como acto resultante del concurso de dos voluntades autónomas*. 3. *El referendo como acto en el cual solo se observa una única y verdadera voluntad*.—VI. EFECTOS DEL REFERENDO.—VII. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—VIII. CONCLUSIONES: ¿QUÉ ES EL REFERENDO?—VIII. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

1. INTRODUCCIÓN

La institución del referendo aparece como uno de los aspectos menos estudiados —de manera incomprensible—, de todo el organigrama jurídico-institucional fundamento del Estado social y democrático de Derecho que da soporte, en España, a una forma política definida como Monarquía parlamentaria, tal como se lee en el artículo primero de nuestra Magna Carta¹.

Y lo anterior se nos plantea como incomprensible ya que, no en vano, la relación entre la Jefatura del Estado y del Ejecutivo, tanto en re-

¹ Exceptuamos de lo anterior alguna monografía destacada como la archiconocida de CÁCERES CROSA y los trabajos de GARCÍA CANALES o HERRERO DE MINÓN, junto a la obra de FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN. Los manuales y artículos relativos al quehacer del Jefe del Estado simplifican en exceso el problema. Y es que, como destaca GARCÍA CANALES, M. El referendo de las Monarquías (I). En «Revista de Estudios Políticos», 1977, n.º 112, págs. 235-280 (235) pocas líneas doctrinales se refieren al referendo patrio ya que, en sus propias palabras «aún cuando no se ignora del todo tan viejo uso político y tan generalizada exigencia constitucional, su sentido jurídico se desvanece y el menosprecio hacia él emerge inevitable y consecuentemente».

gímenes dualistas como monistas, ora en repúblicas, ora en monarquías, bien se dote de responsabilidad o no al Jefe del Estado en el ejercicio de sus potestades, se nos presenta como esencial para el entendimiento de lo que JIMÉNEZ DE PARGA denominara régimen político de una comunidad².

Es por lo mismo que, en aras a la roturación de un campo poco labrado, y lejos de tender a realizar interpretaciones panegíricas de un principio monárquico alejado del democrático (o la preterición del primero excluyendo al Monarca del juego de poderes), consideramos positiva cualquier aportación al mismo a partir de la jurisprudencia constitucional —jurisprudencia ésta que no ha sido quizás convenientemente usada como piedra angular de la teorización sobre el tema—.

Así pues, vamos a realizar un estudio del régimen del referendo que establece la Constitución española en sus artículos 56.3, 64 y 65. Para ello procederemos, en primer lugar, a la reseña de los artículos constitucionales citados, aproximándonos empíricamente al problema. A continuación destacaremos, dentro del «iter constituyente» los aspectos más relevantes al respecto, con la finalidad de observar posibles aspectos polémicos que ya se plantearon en el momento de la redacción de nuestra Constitución y, obviamente, a las posibles soluciones o preferencias que, ante posibles dicotomías, se plantearon. Una vez hecho lo anterior, abordaremos las diferentes concepciones patrias referidas al referendo³ y los elementos objetivos, subjetivos y funcionales del mismo. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional servirán de punto de inflexión para matizar la dogmática expuesta con anterioridad, dogmática que peca de generalidad por constituir un modelo que, a más de intentar asumir una

² JIMÉNEZ DE PARGA, M. «Regímenes políticos contemporáneos». 6ª edición. Madrid, Tecnos, 1990.

³ La tan traída y llevada doctrina italiana sobre este tema, salvo necesarias alusiones dogmáticas, no se extrapolará a nuestras propuestas, y es que las diferencias de régimen político permiten su simple utilización como parámetros teóricos que sólo pueden ser proyectados en España con las debidas cautelas, ya que el artículo 90 de la Constitución italiana —republicana— establece la responsabilidad del Jefe del Estado. Vid. no obstante la clasificación de los actos presidenciales en MARTINES, T. «Diritto Costituzionale». Milano: Giuffrè, 1992, pág. 545. En la página 534 destaca cómo el referendo o contrafirma recogido en el artículo 89 del Texto constitucional citado, aparece como requisito de validez de los actos del Presidente de la República, requisito que no quita para que se respete la autonomía de la voluntad de aquél en los actos decisorios exclusivos presidenciales o en los consensuados o compartidos. También SALERNO, G. M., Comentario al artículo 89 de la Constitución italiana. En CRISAFULLI, V. y PALADIN, L. (dir) «Comentario breve alla Costituzione». Padova: CEDAM, 1990, pág. 553. En resumen, se diferencian entre actos propios o presidenciales, en los que la firma del Jefe del Estado denota la iniciativa y decisión frente al control formal del referendo ministerial; en los actos gubernativos esta situación es vuelta del revés, frente, en tercer lugar el carácter decisorio consensuado que ofrecen los actos que ese último autor denomina diunvirales o complejos.

realidad tan compleja como la que representa el referendo, intenta asimismo conjugar diferentes modelos estatales del entorno democrático representativo. Como lógico corolario de un trabajo de este tipo procederemos a realizar una definición del referendo basada en el empirismo que ofrece el ordenamiento constitucional español y la interpretación jurisprudencial del Alto Tribunal⁴.

II. EL REFERENDO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: TRAMITACIÓN CONSTITUYENTE

La Constitución española de 1978 establece, como ya hemos reseñado, un régimen político en el cual encontramos una Jefatura de Estado monárquica inmersa, como no puede ser de otra manera, en el principio democrático, principio este ganador del ya lejano enfrentamiento entre ambos conceptos políticos⁵. Es en el marco anterior en el que tenemos que elaborar la teoría sobre el referendo.

El artículo 56.3 de la Constitución, al referirse a la inviolabilidad regia establece con carácter necesario el referendo ministerial⁶, y lo hace en los siguientes términos:

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

Pero va a ser el artículo 64 el que verdaderamente regule el referendo, haciéndolo del siguiente tenor:

⁴ Nos referimos a las SSTC 16/1984, 8/1987 y, sobre todo la 5/1987 donde encontramos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema que nos ocupa.

⁵ No vamos a realizar un estudio pormenorizado de la evolución de la Monarquía hasta su definitiva consolidación como parlamentaria, previo paso por su calificación de constitucional. Para este tema, y a efectos de la interpretación del referendo, pueden consultarse, entre otras muchas obras CÁCERES CROSA, G. «El referendo ministerial». Madrid, 1934, págs. 2-25; MERINO MERCHÁN, J. F. «Instituciones de Derecho Constitucional Español». Madrid, Beramar, 1994, págs. 45-64. Es por ello que los antecedentes histórico-constitucionales no se nos presentan como relevantes, ya que el régimen monárquico español anterior al establecido en la Constitución se planteaba dentro de una Monarquía constitucional, que la mayor parte de las veces gozaba de poder constituyente compartido en el mas puro estilo doctrinario, con lo que la relación Monarca-Gobierno no se puede considerar análoga. Ni que decir tiene que el sistema de la II República española de 1931 tampoco aparece como el referente más indicado.

⁶ Como rápidamente veremos no sólo los miembros del Ejecutivo son sujetos activos del referendo o sujetos refrendantes. Utilizamos, pues, con matices, esta denominación. Vid. también nota 30.

- «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».

Por último el artículo 65 establece que:

- «1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma.
2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

Corresponde a continuación estudiar la tramitación constitucional⁷ de la regulación del referendo, estudio éste que aprovecharemos para empezar a diseccionar el contenido, los sujetos y funciones del referendo, en un esquema que luego expandiremos a la largo de todo este estudio.

1. *El texto del Anteproyecto constitucional*

En el Anteproyecto de Constitución⁸ (en adelante AC), aparece un artículo 56 del presente tenor:

«Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. Los actos del Rey mencionados en el artículo cincuenta y cuatro, apartados a) y c), serán refrendados por el Presidente del Congreso a efectos de autenticar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de estas potestades⁹».

Del artículo mencionado y de sus concordantes podemos establecer los siguientes aspectos:

1. En cuanto al objeto del referendo, nos encontramos que son todos «los actos del Rey». Como veremos, se desgajarán de los mismos

⁷ Vid. respecto a la elaboración de la Constitución la magnífica obra sobre la tramitación de las constituyentes españolas «Trabajos parlamentarios». Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales. 1984. 4 vols.

⁸ Boletín Oficial de las Cortes (BOC) de 5 de enero de 1978, pág. 678.

⁹ El artículo 54 del AC establece que: Corresponde al Rey: a) Nombrar al Presidente del Gobierno en los términos previstos por el artículo 97 (precedente del actual 99) y poner fin a sus funciones cuando aquél le presente la dimisión del Gobierno.(...) c) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones, en los términos previstos en la Constitución.

los que así vengan constitucionalmente establecido, más los personalísimos del Monarca o que afecten a sus derechos fundamentales, en lo que FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑAN denominan teoría expansiva y no totalizadora del sometimiento a referendo de la actuación real¹⁰.

2. La utilización del verbo ser acoge la forma verbal futura poniendo de manifiesto, en primer lugar, que el referendo se realiza en un postrer momento al acto regio «stricto sensu»¹¹; además, y en consonancia con la literalidad del apartado tercero del artículo 56, refuerza la obligatoriedad del referendo.
3. Los sujetos activos del referendo, individualmente considerados, se corresponden con el Presidente del Gobierno, los Ministros competentes y, en casos excepcionales, el Presidente del Congreso de los Diputados. Pero no se puede sino diferenciar la norma general y la excepcional. Así, generalmente el referendo lo realizará el Presidente del Gobierno¹²; si no fuera así, lo ejercerían los Ministros competentes¹³. Excepcionalmente, y para los casos extremos, en tanto en cuanto no aparecen nombrados los anteriores, se permite el referendo tasado del Presidente del Congreso de los Diputados.
4. Se establece asimismo una dicotomía en cuanto a las funciones a cumplir por el referendo «a sensu contrario» de la dicción de este artículo, ya que habla del referendo para autenticar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución, de lo que lógicamente se deriva que, respecto al resto de los actos no refrendados por el Presidente del Congreso, cabe una funcionalidad diferente a la certificadora, tal y como posteriormente desarrollaremos.
5. El referendo que se le permite al Presidente del Congreso se refiere a cinco actos. A saber: nombrar al Presidente del Gobierno, poner fin a sus funciones, convocar y disolver las Cortes y convocar elecciones.

¹⁰ FERNÁNDEZ-FONTECHA, M. y PÉREZ DE ARMIÑAN, A. «La Monarquía y la Constitución». Madrid, Civitas 1987, pág. 334, entre otras. Incluye así mismo la explicación en casos de Regencia y Tutela ya que en ambas situaciones se actúa en nombre del Rey. No se puede decir lo mismo en caso de abdicación. Vid. asimismo nota 28.

¹¹ No es un tema baladí como veremos al tratar la naturaleza jurídica del referendo y las características del mismo que algunos autores preconizan.

¹² Mucho más en un régimen como el nuestro en el que el Presidente del Gobierno, a imagen del sistema de canciller alemán, no es un «primus inter pares» en el Gabinete.

¹³ Nos remitimos a páginas siguientes en las que destacaremos la importancia de que los Ministros sean «competentes» y no «proponentes», para proceder a la calificación de los actos y establecer la naturaleza jurídica de la conformación del objeto material del referendo.

2. Enmiendas presentadas al texto del Anteproyecto constitucional

A la redacción del artículo 56 AC antes vista, se presentaron diferentes enmiendas. En concreto las cuatro citadas son las de Barrera Costa (nº 230. Esquerra Republicana de Catalunya. Grupo de la Minoría Catalana), la de los socialistas de Catalunya (nº 273), la del diputado de la UCD Ortí Bordás (nº 736) y la de la propia UCD (nº 779). Pasamos a observar las modificaciones propuestas a su través y la consecución, en su caso, de lo deseado.

Así la primera de las enmiendas correspondiente a Barrera Costa, destaca por proponer un cambio en la Jefatura del Estado convirtiendo a éste en una República, por lo que el sujeto pasivo del refrendo pasaría a ser el Presidente de ésta¹⁴.

La enmienda de los socialistas catalanes establecía que «los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. Los actos del Rey mencionados en el artículo 54, apartados a) y c), en lo que afecta este último al artículo 97, serán refrendados por el Presidente del Congreso». Por tanto, en primer lugar limita el refrendo del Presidente del Congreso al supuesto de disolución de la Cámara y de convocatoria de nuevas elecciones previsto en el artículo 97 (precedente del artículo 99 CE), desapareciendo esa posibilidad en caso de disolución ordinaria. Pero además, ya no expresa esa diferencia funcional entre la labor refrendaria del Presidente del Congreso, quien simplemente autentifica el acto regio, a diferencia del refrendo de los miembros gubernamentales cuyo refrendo parece ser más referido a la concretización del contenido.

La enmienda nº 736 del ucedista Ortí Bordas supone, a pesar de no resultar aceptada, un elemento teórico y práctico de enorme relevancia si partimos de que la asunción o no de las enmiendas supone marcar una clara tendencia respecto al modelo de refrendo a seguir. Así se proponía por el político citado que «los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros responsables» manteniendo el resto del texto con igual redacción.

Después de dudar de la pertinencia de la enumeración de los órganos refrendantes en un artículo diferente del que articula la irresponsabilidad

¹⁴ Decía así la citada enmienda: «Los actos del Presidente de la República serán refrendados por el Presidente del Gobierno o, en su caso, por los Ministros competentes. Los actos mencionados en el artículo 52, y en el artículo 53, apartado a) [el primero de los artículos se refería al nombramiento y separación del Jefe del Gobierno y de los Ministros, el segundo se correspondía con el artículo 54 c) del AC antes visto], serán refrendados por el Presidente del Congreso a efectos de autentificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de estas potestades».

regia y la consiguiente irresponsabilidad del Jefe del Estado¹⁵, justifica Ortí esta enmienda de la siguiente manera: «(...) propugnar que, en vez de hablar de ministros competentes, se hable de ministros responsables, dado que en definitiva, los ministros que refrendan asumen la responsabilidad». Se trata, por tanto, de un intento de positivizar con claridad una teoría responsabilista que vinculase temporalmente la competencia con la responsabilidad, correspondencia que no se asumió y que el Tribunal Constitucional posteriormente denostaría¹⁶.

En último lugar la enmienda nº 779 del grupo del Gobierno establecía que únicamente sería válido el refrendo del Presidente del Congreso respecto del nombramiento del Presidente del Gobierno¹⁷, disminuyendo así el ámbito de actuación del Presidente de la Cámara Baja como órgano refrendante.

3. El Informe de la Ponencia

No obstante las anteriores enmiendas el Informe de la Ponencia (IP), en su artículo 59¹⁸ establecía la redacción siguiente:

«Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 92¹⁹, serán refrendados por el Presidente del Congreso».

Del texto del artículo 59 IP, cuya redacción aparece como definitiva y se plasmará como apartado primero del luego artículo 64 CE, debemos destacar los siguientes aspectos:

¹⁵ Consideraba que ello debería consignarse en el artículo 48.3 AC (futuro 56.3 CE, cuya redacción aparece ya en trámite de Informe de Ponencia) que establecía que «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos, salvo lo previsto en el artículo cincuenta y siete, dos, estarán siempre refrendados por las personas a quienes corresponda, careciendo de validez sin dicho refrendo». Este artículo 48.3 recibió a su vez cuatro enmiendas (nº 2. Carro Martínez. AP; nº 238 Barrera Costa. Esquerra Republicana; nº 501. Grupo Mixto y 691 del aliancista López Rodó, destacando a este respecto la primera de las aludidas, ya que Carro pedía justo lo contrario de Ortí y consideraba que debería suprimirse lo relativo al refrendo y tratarse todo en el artículo 56).

¹⁶ Vid. STC 5/1987 y nuestro comentario en págs. posteriores.

¹⁷ En concreto la enmienda citada de la UCD expresaba que «Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. El nombramiento del Presidente del Gobierno será refrendado por el Presidente del Congreso».

¹⁸ BOC, nº 82, de 17 de abril de 1978, pág. 1.557.

¹⁹ Se refiere a la regulación que nuestro actual Texto constitucional recoge en el artículo 99, es decir a la propuesta de candidato y nombramiento del Presidente del Gobierno luego de la celebración de elecciones, y a la disolución extraordinaria de las Cámaras en caso de no lograr las mayorías requeridas para la consecución de lo primero.

- a) Respecto al sujeto refrendado, mantiene la titularidad del Monarca. Parece lógico —al sostener una Jefatura de Estado monárquica—, que sean los actos del Rey los sometidos a refrendo.
- b) Asimismo se opta por un mantenimiento de los sujetos refrendantes, siendo el Presidente del Gobierno y, en su caso, los Ministros competentes, los órganos encargados de refrendar con carácter general. La excepción a dicha regla supone, en casos determinados y tasados, que refrende el Presidente del Congreso.
- c) En cuanto a los actos sujetos a refrendo, se refiere a los actos regios²⁰. La actuación refrendaria del Presidente del Congreso se hace decrecer y se refiere a los tres aspectos citados de propuesta y nombramiento del Presidente del Ejecutivo y a la disolución del artículo 92 IP (hoy 99 CE).
- d) No se tiene en cuenta la enmienda de Ortí Bordás con lo que ello significa respecto al modelo funcional del refrendo asumido constitucionalmente. Pero es que tampoco aparece el refrendo vinculado al futuro artículo 56 CE (48.3 IP). Lo que expresa de manera manifiesta, desde nuestro punto de vista, la negación doble de la teoría responsabilista globalizante por algunos deseada²¹, ya que no se vincula únicamente y de manera excluyente el refrendo con el principio responsabilista tal y como destacase Ortí en la ya citada enmienda.
- e) Desaparece, posiblemente influenciado por las enmiendas mencionadas de la UCD y de los socialistas catalanes, la definición funcional del refrendo del Presidente del Congreso como autentificador del cumplimiento de los requisitos constitucionalmente establecidos al Monarca para ejercitar sus potestades. No obstante, esto no supone la clarificación u homogeneización de la funcionalidad refrendaria, ya que abre la puerta a una «desregulación» funcional del refrendo en general, olvidando el anterior sistema que, al menos, posibilitaba una clarificación de la funcionalidad del refrendo del Presidente de la Cámara Baja y, argumentando a contrario, la habilitación de otras funciones respecto al resto de refrendos realizados por otros sujetos refrendantes diferentes al antes mencionado.
- f) Se asume la enmienda de los socialistas catalanes, restringiendo el refrendo del Presidente del Congreso a la disolución extraordinaria y no ordinaria de las Cámaras; no se recoge, por otra parte, la

²⁰ Se exceptúan los actos derivados de derechos fundamentales del Monarca, los propios de su vida personalísima y los previstos constitucionalmente a través de los artículos 56.3 y 65.2 CE antes expuestos.

²¹ Vid. alegaciones del Gobierno y Parlamento vascos en las SSTC 5 y 8 de 1987 (Antecedentes segundo y décimo de la primera de ellas, luego repetidos)

enmienda de los centristas, en tanto en cuanto no reducen la actuación refrendaria del Presidente del Congreso sólo al nombramiento del Presidente del Gobierno.

4. Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales

En el Debate sobre el Informe de la Ponencia realizado en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados²² se va a reflejar el que luego será segundo apartado del artículo 64 CE, a partir de la discusión de la enmienda nº 691 de López Rodó al artículo 48.3 AC, recibiendo el apoyo del socialista Peces Barba y de Barrera Costa. Así, a la redacción del IP, se le añade:

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

5. Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso a su paso por el Senado. Enmiendas presentadas

El artículo 59 del texto del Proyecto de Constitución, aprobado por el Congreso de los diputados, se presenta al Senado, Cámara en la que va a ser objeto de dos enmiendas, ninguna de las cuales serán estimadas para proceder a una reforma de lo estatuido en el texto congresual.

La primera de ellas, la nº 494 del senador del Grupo Mixto Lluís María Xirínacs i Damians, dentro de su tendencia confederal, hablaba del «Presidente de la Confederación» como sujeto pasivo del refrendo. Alega en la justificación de su enmienda, que su postura es «por coherencia» con sus ideas²³.

De mayor enjundia a los efectos de este trabajo es la presentada por Alberto Ballarín Marcial, senador de la UCD, quien, en su enmienda nº 887 va a intentar sin éxito que la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno quedase sin refrendo. Dice así: «1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. El nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 93, serán refrendados por el Presidente del

²² Diario de Sesiones del Congreso, sesión nº 13, nº 46, del martes 30 de mayo de 1978, pág. 2779.

²³ Decía la enmienda, no menos curiosa que otras de este senador: «1. Los actos del Presidente de la Confederación serán refrendados por el Presidente del Gobierno Confederal y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 93 serán refrendados por el Presidente del Congreso. 2. De los actos del Presidente de la Confederación serán responsables las personas que los refrenden».

Congreso»²⁴. Se observa así tanto la negativa a que dicho acto no fuese reservado al ámbito del refrendo, desde una óptica responsabilista material —conceptual—, del mismo en virtud del cual, si no se es «dueño del refrendo»²⁵ en tanto en cuanto se participa en la decisión material de la decisión, no cabe asumir el deber de refrendar el acto regio. Craso error ya que volveríamos a encontrarnos con la teoría responsabilista unifuncional que el TC no asume.

III. ELEMENTOS SUBJETIVOS Y OBJETIVOS DEL REFRENDO

Si bien nos cabría la posibilidad de analizar este epígrafe siguiendo la trilogía sujeto refrendado, sujeto refrendante y actos objeto de refrendo²⁶, consideramos más adecuado diferenciar un binomio. A saber: en primer lugar destacaremos el sujeto refrendado y los actos objeto de refrendo, para luego estudiar el órgano refrendante. Así se destaca cómo no todos los actos del Jefe del Estado se someten a refrendo, sino sólo aquellos que afecten, por su contenido, al ámbito de lo público.

1. *El sujeto refrendado. Actos sujetos a refrendo: principio expansivo no globalizante*

Sin ánimo de entrar en especificaciones clasificatorias de qué actos del Jefe del Estado deben ser o no refrendados, tema éste que supera los objetivos de este trabajo, no tenemos por menos que establecer sucintamente, quién es, digamos, el sujeto pasivo del acto del refrendo y si, en todo caso, sus actos se someten a esta contraposición volitiva de otro órgano.

Para comenzar, no hace falta destapar el tarro de las esencias y genialidades para constatar que va a ser el Jefe del Estado, bien sea Presidente de la República o Monarca parlamentario, el sujeto que encuentra sus actos sometidos al refrendo. Así pues, en nuestro caso, va a ser el Rey, o quien ocupe en su nombre la Jefatura del Estado, el sujeto sobre el que va a recaer el refrendo²⁷.

²⁴ En la justificación de la enmienda expone expresamente que «la propuesta del Presidente la realiza el Rey y por lo tanto no tiene sentido que la refrendé el Presidente del Congreso».

²⁵ FERNÁNDEZ-FONTECHA, o. c., pág. 316.

²⁶ Así, por ejemplo HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. Comentario al artículo 64 CE. En ALZAGA, O. (dir). «Comentario a las Leyes Políticas»: Madrid, EDERSA, vol. V, págs. 315-352 (330 y ss).

²⁷ FERNÁNDEZ-FONTECHA, o. c., pág. 287 dice explícitamente que «(...) el elemento subjetivo del acto refrendado es siempre el Rey, cualquiera que sea la persona física que esté actuando en nombre de él, y cualquiera que sea la situación en que se encuentre», si bien exceptúa el caso de abdicación. Vid. igualmente nota 10.

Pero nos queda reseñar si todo acto regio queda sometido al refrendo. Siguiendo a FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN, hemos de destacar la existencia de una reserva de actos reales que no deben someterse a refrendo. Así, aquéllos que la propia Constitución excluye en su artículo 56, a los cuales hay que unir todos aquellos que dimanen de la actuación privada del Monarca como particular y los que vengan determinados por los derechos fundamentales que, como ciudadano, el Jefe del Estado goza.

Dicen estos autores que: «los actos del Rey serían (...) algo restringido por naturaleza a la actividad jurídico-pública de éste, y por lo tanto quedarían exceptuadas las actuaciones puramente privadas (o mixtas con fuerte predominio del componente privado), que realice ese mismo titular estando investido de la condición de Jefe del Estado». Por todo lo anterior, concluyen aludiendo al principio de expansión del refrendo, principio que supone que «son actos sometidos al refrendo todos aquellos que se desarrollan por el Monarca en un ámbito de actividad regido en primer lugar por el Derecho público, en ejercicio de potestades públicas y dirigido finalísticamente a satisfacer las pretensiones competenciales que atribuye la propia Constitución al Monarca», por lo que habría que observar caso por caso si determinada actuación del Rey debe someterse a refrendo²⁸.

Curiosa, como poco, se nos presenta la disquisición de CÁCERES CROSA referida a los actos objeto de refrendo, a partir de la cual observaremos más adelante, cómo no cabe la postura responsabilista excluyente del refrendo. Y es que el citado autor descalifica como actos sometidos a refrendo aquellos a los que SATRÚSTEGUI se refiere como actos finales en los que ni el refrendante ni el refrendado constituyen la decisión material sobre el objeto del refrendo. Pero lo sorprendente es que, para mantener la teoría responsabilista que adorna toda su obra, procede a

²⁸ Y es que «(...) una cosa es el principio de expansión de los actos sujetos a refrendo (...), y otra cosa muy distinta es que aceptemos la tesis de que lo que viene a consagrar el artículo 64 de la Constitución es la sujeción de todos los actos del Rey a refrendo, incluido los actos personalísimos (...) o actos ligados a derechos fundamentales del Rey y que no tienen vinculación alguna con la actividad del Estado». (FERNÁNDEZ-FONTECHA, o. c., págs. 308-311). No vamos a entrar aquí en el estudio de qué actos deben recibir o reciben el refrendo. Destacar únicamente cómo de la mera lectura de los manuales al uso se observa que en determinados actos reales como el testamentario en el que se puede nombrar tutor, no existe coincidencia doctrinal. Al fin y al cabo, el tema que nos ocupa es el refrendo, no el posible ámbito de actuación del Jefe del Estado excluido del mismo. Vid. HERRERO (pág. 333-336) donde también se alude a excepciones al refrendo como las del artículo 55.2, el consentimiento matrimonial, el testamento o la abdicación. Este autor considera que se encuentran sometidos a refrendo «todos los actos del Rey (...) realizados en ejercicio de competencias constitucionales», «los actos de la Corona como institución», si bien también considera que dada la vinculación vitalicia y familiar de la Corona, ciertos actos privados pueden tener relevancia pública. Volvemos pues al casuismo como medio de saber si excepcionalmente ciertas actuaciones regias son (o deben ser) refrendadas. Vid. sobre casuística del refrendo GARCÍA CANALES, M. «El refrendo en las Monarquías ...», o. c., págs. 256-278; CÁCERES CROSA, G. «El refrendo ...», o. c., págs. 87-155,

descalificarlos, optando por la pureza metódica doctrinal; o, en otras palabras, ignora la realidad, dando carpetazo a una práctica que aún más a día de hoy, aparece como generalizada. Comienza el Capítulo Cuarto de su tan citada obra dedicado a qué actos son objeto de refrendo, con las siguientes palabras:

«Constantemente hemos venido refiriéndonos al refrendo ministerial de los actos atribuidos a la competencia del Jefe del Estado, monarca o presidente (...). Ahora bien, junto a esta figura típica, universalmente recibida, de refrendo ministerial, algunas recientes Constituciones introducen nuevas formas en las que el supuesto refrendo por los ministros no gravita sobre las decisiones del jefe de Estado, sino que tiene por objeto distintas categorías de actos emanados de otros órganos. (...). Ahora bien, en rigor, la anomalía es de tal naturaleza que destruye la esencia misma de la institución (sic). El refrendo ministerial supone sustancialmente, como hemos visto, la correlación entre dos órganos distintos, el Jefe del Estado y los ministros, correlación que descansa sobre la idea de la irresponsabilidad de aquél, cuyo sustitutivo se halla en la responsabilidad ministerial. En el caso propuesto no es posible hablar de refrendo ministerial si se quiere conservar intacto el perfil de la institución, y sólo por una extravasación de la terminología o por imprecisión de la técnica ha podido emplearse el vocablo "refrendo"».

Se pone pues de manifiesto como ya en 1934 se observaba una evolución del refrendo cuya salida no era otra que, o bien conservar su pureza doctrinal y expulsar de su seno posibles variaciones del mismo, o expandir su concepción, hecho este que es el que en la práctica se ha realizado, a pesar de la opinión antes esgrimida. Y es que, a veces, la realidad se muestra terca con la pureza metódica, que no puede ser sino modificada y adecuada para lograr la explicación de unos hechos que potencian el refrendo como figura en la que se proyecta la consideración integradora y simbólica del Jefe del Estado

2. *El sujeto refrendante*

Nos corresponde a continuación aludir a los órganos encargados de refrendar los actos realizados por el Jefe del Estado, órganos que, además, son los que asumen la responsabilidad de la decisión. La doctrina distingue, aparte del realizado por otros órganos y de situaciones excepcionales²⁹, entre refrendo por parte del poder ejecutivo y el que realizan

²⁹ Así HERRERO, o. c., pág. 330, alude al refrendo de magistraturas paraejecutivas, haciendo mención a excepciones que, a pesar de ser regladas, no dejan de serlo. Vid. asimismo FERNÁNDEZ-FONTECHA que diferencia refrendo ordinario y el propio de situaciones excepcionales (313). Si bien se observan matices diferenciales, consideramos que este régimen no es significativo y por ello lo mencionamos sin desarrollarlo.

otras magistraturas constitucionales, siendo el primero de los aludidos la regla general —a más de la proveniente de la historia—, y el segundo la regla excepcional, dentro de la normalidad constitucional. El refrendo realizado por el ejecutivo puede ser individual, si lo realiza el Presidente del Gobierno o uno de los Ministros (incluso, si se permite la presencia en el Gobierno de personalidades de rango inferior al ministerial, ellos mismos), o colectivo, si el refrendo lleva la firma de varios, bien sean ministros o incluso Presidente del Gobierno y otro miembro de su Gabinete. Para casos excepcionales, se admite habitualmente la contrafirma de otras magistraturas en el caso de que el Presidente del Gobierno o los Ministros no se encuentren aún en su cargo, como es el caso del refrendo en nuestro país del Presidente del Congreso de los Diputados respecto a lo regulado en el artículo 99 CE³⁰.

Ni que decir tiene que, de la letra de nuestro artículo 64 CE, en nuestro sistema se permite en el régimen general el refrendo del Presidente del Gobierno, de los Ministros, individual y colectivamente si así se desee «ratione materiae», aparte del ya mencionado refrendo del Presidente de la Cámara Baja.

IV. CARÁCTER PLURIFUNCIONAL DEL REFRENDO

El refrendo se configura como «una de las máximas sutilezas del derecho constitucional contemporáneo»³¹, expresión que refleja la importancia que esta figura representa como elemento que históricamente resolvió el puente competencial Monarca-Gobierno cuando el principio democrático fue abriéndose paso dentro del enmarañado laberinto de poderes con el que los doctrinarios protegieron al Monarca constitucional y limitado con la finalidad de hacerle conservar el núcleo esencial de sus prerrogativas.

Si sus orígenes históricos no ofrecen discusión, no es menos cierto que en la actualidad la doctrina no ha llegado a acuerdo alguno respecto a su naturaleza jurídica, clasificación, funcionalidad y otros aspectos atinentes a la teoría general del refrendo. Y es que, como destaca GARCÍA CANALES refiriéndose a nuestro ordenamiento, «el refrendo (...) resume y condensa un variado conjunto de significaciones capaz de modelar el instituto, acomodándolo a cada tipo de acto, de

³⁰ Se rompe así con la opinión de CÁCERES CROSA (o. c., pág. 55) de que «los únicos sujetos jurídicamente capacitados para refrendar los actos emanados del jefe del Estado son los ministros». Lógico si se supera la teoría responsabilista. Vid. nota 6.

³¹ SÁNCHEZ AGESTA, L. «Sistema político de la Constitución española de 1978». Madrid: Edersa, 1987, pág. 246.

modo que a su través, quedan perfiladas singularmente las posiciones de los sujetos intervinientes»³².

Es decir, que si bien la doctrina ha intentado generalizar una postura válida que acoja el referendo necesario de todos los actos regios de relevancia jurídico-pública, establecidos en el ámbito de los ordenamientos democráticos, se ha encontrado con la realidad de unos hechos que denotan el carácter plurifuncional³³ de la contrafirma, dependiendo del acto regio objeto de la misma.

Así, con carácter general, el referendo puede presentarse, en primer lugar, como simple formalidad certificante de la voluntad regia; también puede asumir el deber de dar cumplimiento al contenido material del acto referendado; en tercer lugar el referendo puede consistir en una limitación formal de la actuación del Monarca necesaria para dotar de validez al acto regio; asimismo puede suponer una limitación material o sustantiva entre órganos diferentes (en este caso entre la Jefatura del Estado y el Gobierno). Por último, y en quinto lugar, el referendo puede considerarse en determinadas ocasiones como un instrumento de coordinación del Ejecutivo, admitiendo la pluralidad de referendantes³⁴. Por tanto (y sin olvidar que, a veces, varias de las funciones expresadas coinciden respecto a un acto determinado), dependiendo del acto regio en concreto podremos observar como en cada uno de ellos, estas funcionalidades gozarán de una mayor prevalencia.

Si bien no realizaremos un examen de los diferentes actos jurídico-públicos del Monarca, sí podemos destacar la amplitud funcional del referendo, hecho éste que nos hace constatar el amplio universo de actuaciones que puede observar el Monarca y la diferente importancia de su

³² GARCÍA CANALES, M. El referendo de los actos del Rey. En «Enciclopedia Jurídica Básica». Madrid: Civitas, vol. IV, págs. 5.675-5.679. Destaca así el carácter aditivo y plural del referendo, descartando la unifuncionalidad responsabilista.

³³ GARCÍA CANALES, M. «El referendo en las ...», o. c., pág. 247 indica que «todas estas funciones no se dan de forma independiente y excluyente». Así el propio CÁCERES CROSA (o. c., págs. 32-33) alude a este tema. Dice que «el examen retrospectivo de los primitivos textos constitucionales, así como la detenida observación de ciertas formas actuales de referendo, permiten concluir que la antigua función certificante que aquél cumplía en los regímenes absolutos, no desaparecerá subitamente con el advenimiento del constitucionalismo, sino que por la fuerza de la tradición secular logró sobrevivir (...) como yuxtapuesta y subordinada a la nueva finalidad responsabilista que informa el moderno sentido de la institución». Continúa diferenciando «entre la teoría literaria de las Constituciones y la efectiva realidad práctica». Ejemplar párrafo si además el autor no discriminase del referendo los actos en los que la decisión viene dada por órganos diferentes al referendante y al referendado, ya que en esos casos no sigue su propia teoría, digamos, realista.

³⁴ Respecto a las diferentes funciones del referendo nos atenemos a lo que establecen CÁCERES CROSA, (o. c., págs. 32 y ss.) y GARCÍA CANALES, M. El referendo en las ..., o. c., págs. 245-246, destacando que las dos últimas a las que aludiremos son únicamente mencionadas por el segundo de los autores citados, y que, desde nuestra óptica, se corresponden con unas funciones, digamos secundarias.

actuación en cada caso. Examinemos más detenidamente las funciones antes enumeradas:

- A) La función certificante del referendo es la primigenia, y aún se mantiene en regímenes presidencialistas. Aparece como una garantía de que la decisión que aparece es la adoptada por el Jefe del Estado. En palabras del citado GARCÍA CANALES, «se trata de dar fe o autenticar la manifestación de la libre voluntad del Rey».
- B) Como limitación formal de la voluntad del Monarca, el referendo no es sino una concesión gratuita del Monarca absoluto que, si bien toma la decisión que desea, se autolimita y estatuye un procedimiento para la entrada en vigor que debe ser cumplido, procedimiento en el que la presencia del ministro y de su firma aparece como necesaria, como «conditio sine qua non», si bien el valor constitutivo de la decisión sigue descansando en sede regia. No es incompatible, antes bien al contrario, con una posición institucionalmente prevalente de la Corona.
- C) El referendo aparece como limitación material de la voluntad y, por ende como medio de asunción de la responsabilidad, destacando así su carácter de límite en el ámbito decisorio material, y con ello asume la responsabilidad. Por ello el Jefe del Estado sólo impondrá su voluntad si la mayoría parlamentaria le apoya, al responder el ministro ante el Parlamento.
- D) El referendo puede ser utilizado como instrumento mediante el cual el referendante se compromete a dar cumplimiento, a realizar, la decisión; y, por último,
- E) Aparece como un sistema de coordinación ministerial, en el caso de gobiernos de coalición, si se permite el referendo colegiado.

Y todas estas funciones, matizadas con que, en nuestro ordenamiento constitucional, el referendo supone siempre y en todo caso una traslación de responsabilidades en la que se añan, se homogeneizan las funciones citadas, apareciendo como un sustantivo al que se le adjetiva con las cinco calificaciones citadas. De tal forma es así que el enunciado del epígrafe en el que nos hallamos, pudiera ser sustituido por otro, quizás menos clásico, pero sí más significativo, de «plurifuncionalidad responsabilista del referendo».

V. NATURALEZA JURÍDICA DEL REFERENDO

En lo que respecta a la naturaleza jurídica del referendo, existen en nuestra doctrina numerosas posturas que intentan explicar, a veces de forma antagónica³⁵, el acto del referendo y, a su través, la articulación

³⁵ Como dicen FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑAN, o. c., pág. 286 «existe una absoluta parquedad de la regulación de lo que hemos dado en llamar actuación jurídico

competencial de la Jefatura de Estado monárquica dentro de un sistema parlamentario racionalizado como es el reflejado en el artículo 1.3 CE. Y es que no es éste un tema de laboratorio sino que afecta a la articulación y posible ámbito de funcionamiento del referendo³⁶. La cuestión no es en absoluta pacífica, sobre si nos hallamos ante un acto complejo o ante dos voluntades totalmente independientes; y en el primer caso, si las voluntades concurrentes lo hacen desde un paralelismo o desde la sujeción de una respecto a la otra, actuando únicamente como requisito de validez de un acto decidido por otra voluntad.

Sin olvidar las opiniones de autores que reducen la actividad del Monarca a «actos debidos»³⁷, nulificando su voluntad en todas las actuaciones que realiza, con la consiguiente imposibilidad de que la voluntad del Monarca actúe en el referendo más allá de como instrumento necesario para la validez y aplicación del acto refrendado³⁸ (postura que encuentra

pública del Rey y concretamente la escasez o parquedad en la regulación de los actos jurídico-públicos del Rey, escasez que dará lugar evidentemente a unas fortísimas tensiones en el terreno de la interpretación»

³⁶ GARCÍA CANALES, M. «La Monarquía parlamentaria española». Madrid: Tecnos, 1991. Dice claramente el autor desde una óptica en la que coincidimos, incluso en sus conclusiones, lo siguiente: «Que el referendo se conciba desde la teoría del órgano o desde la teoría del acto y, en este último supuesto, que se le entienda como acto complejo, o como sucesión en el tiempo de dos actos diversos, cada uno conducido por una voluntad autónoma que actúa su propia competencia, no es de suyo indiferente, ni teórica ni prácticamente». Y continua aludiendo a sus posibles funciones, engarzando éstas con lo anterior: «Que se entienda como traslaticio de responsabilidad, o puramente «formal», «ritual» o «notarial» para uno de los intervinientes, quiere decir mucho respecto del espacio competencial y político que se asigna a uno de los órganos concurrentes. Que se atribuya, en fin, la unifuncionalidad responsabilista, o se vea en el referendo una técnica jurídica polifuncional y capaz, por tanto de cumplir diferentes cometidos, según la naturaleza de la decisión, o según los órganos intervinientes, es también una disyuntiva teórica que encierra una virtualidad práctica evidente, posibilitando el encaje jurídico de todas las formas de referendo» (págs. 238-239).

³⁷ Se olvida, pues, la posible «no acción» del Rey. ARAGÓN REYES, M. La Monarquía parlamentaria. En ARAGÓN REYES, M. «Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria española». Madrid: Civitas, 1991, págs. 13-86 (74-75), citando a JELLINEK, dice que «a pesar de la coacción política, si el Rey negase a una ley su asentimiento real, ningún poder del mundo podría obligarlo jurídicamente. Sin el consenso de su voluntad se paralizaría toda la maquinaria legislativa». Vid asimismo TORRES DEL MORAL, A. «Principios de Derecho Constitucional»: Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, vol. II, pág. 40.

³⁸ Sirvan como ejemplo las opiniones de PÉREZ ROYO, J. «Curso de derecho constitucional». Madrid: Marcial Pons. 1994, pág. 446, donde se alude al carácter de «reliquia histórica» del referendo, careciendo pues la función regia de mayor importancia. En sentido similar ÁLVAREZ CONDE, E. «Curso de derecho constitucional». Madrid: Tecnos, 1993, vol. II, pág. 20, estableciendo la falta de discrecionalidad de toda acción del Monarca como tal, considerando «supra» que el referendo es un acto complejo pero totalmente asimétrico desde el punto de vista de la concurrencia de las voluntades, referida siempre esta asimetría a la actuación del Rey, que hace que ésta sólo sirva como complemento, eso sí, necesario para la consecución de la validez del acto refrendado, aunque se reconocen excepciones (pág.

amplio número de adeptos, en base a lo que podíamos denominar «unifuncionalidad responsabilista» del referendo³⁹), a continuación pasamos al estudio de las tres posturas doctrinales de mayor relevancia en nuestro país.

Así estudiaremos la naturaleza jurídica del referendo, destacando su carácter de acto complejo, o de asunción de dos voluntades autónomas y libres, para terminar con el estudio de la teoría del referendo como acto desarrollado por una efectiva y verdadera voluntad.

1. *El referendo como acto complejo*

Ya CÁCERES CROSA se refería a los actos del Jefe del Estado como «actos de naturaleza compleja en cuanto exigen para su perfección la concurrencia de las declaraciones de voluntad coincidentes del titular del órgano supremo y del Ministro o Ministros a quienes corresponde la acción de refrendar (...). Trátase pues, de elementos correlativos entre sí, recíprocamente complementarios, inseparables en la relación jurídica normal»⁴⁰. Según HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, autor al que seguimos a la hora de justificar esta teoría, podemos caracterizar el acto complejo desde los puntos de vista subjetivo, objetivo y temporal.

Subjetivamente es un acto que presenta una pluralidad de autores, de voluntades diferentes que concurren, no a formar una voluntad superior (como es el caso de la formación de la voluntad de los actos colegiados), sino que se adhieren a un fin común que no es otro que la producción del acto en sí.

Atendiendo al objeto, el referendo se caracteriza por la unidad que alcanza lo actuado en base a la identidad de intereses, contenido y fin que comparten las voluntades concurrentes, cuya importancia en el acto final variará según cada caso, dando lugar a la clasificación del acto como simétrico (ambas voluntades juegan un papel similar en orden a la toma de decisión última) o asimétrico.

38). En idéntica línea ARAGÓN REYES, M. La Monarquía parlamentaria. En ARAGÓN REYES, M. «Dos estudios (...).», si bien en las conclusiones finales habla de un poder de «reserva» regia, vía artículo 62 d. y 99 CE (pág. 86).

³⁹ El término está tomado de GARCÍA CANALES, M. «La Monarquía parlamentaria, ...», o. c., pág. 239. No parece que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional abogue por esta teoría responsabilista, al hacer surgir ésta con posterioridad al referendo, acto al que considera autónomo y desligado del principio competencial (STC 5/87, FJ 2 y 3).

⁴⁰ CÁCERES CROSA, «El referendo ...», o. c., pág. 26. PÉREZ SERRANO, N. «Tratado de Derecho Político». Madrid, Civitas, 1984, pág. 732 habla igualmente de que «hay en los actos sujetos a referendo una operación compleja, un concurso de voluntades, una cooperación entre dos factores, cuya posición jerárquica acaso implique supraordinación y subordinación, pero que se analiza y se convierte en coordinación».

En tercer lugar, y desde el punto de vista temporal, todo acto complejo se caracteriza por la simultaneidad en el concurso de actividades que lo integran, ya que, de lo contrario, nos encontraríamos ante una sucesión de actos⁴¹. Es por las aludidas características objetivas, subjetivas y temporales, unidas al principio de responsabilidad⁴² que conlleva el refrendo, por lo que HERRERO aboga por el carácter complejo de éste.

Según este autor podemos, a la vista de lo anterior, diferenciar tres posiciones referidas a la importancia y relevancia de la voluntad concurrente en el acto, tanto por parte del órgano refrendante como del refrendado⁴³. A saber:

1. Intervención prácticamente accesoria del Rey, intervención de la cual sólo depende la eficacia del acto refrendado. Así, por ejemplo, los actos regios tendentes al nombramiento y separación de los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente (arts. 62.e. y 100 CE), o la expedición de Reales Decretos (art. 62. f CE). En estos casos la intervención del Monarca no tendría prácticamente ningún significado a la hora de la iniciativa y de la de-

⁴¹ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. Comentario al artículo 64 CE., o.c., págs. 326-328. También el autor nos indica las diferencias del acto complejo respecto a la manifestación de voluntad de un órgano colegiado (se manifiesta la voluntad de un solo órgano, lo que no es el caso), destacando a su vez que «tampoco son actos complejos los que ponen término a un procedimiento, salvo que diversos órganos o sujetos concurren simultáneamente al acto resolutorio, ni, por supuesto, el procedimiento, en sí mismo integrado por una serie de actos sucesivos».

⁴² «En efecto, si el acto ministerial de refrendo fuese un acto independiente, como deberían concluir aquellos que le otorgan plena sustantividad al margen de la firma regia y de la voluntad que ésta expresa, ya lo configurarían como aprobación de la que pendiera la eficacia de ésta o como propuesta preceptiva y vinculante para la misma, la responsabilidad ministerial no iría más allá de la aprobación o de la propuesta, sin alcanzar jamás al acto regio así aprobado o determinado del cual el Rey seguiría siendo responsable. Ello es así porque ningún órgano ni sujeto puede ser responsable sino de aquello que le sea imputable directa o indirectamente. Ahora bien, es claro que el acto regio refrendado no puede ser indirectamente imputable a ningún otro órgano del Estado por la propia posición del Rey a la cabeza del mismo (...). En consecuencia, la responsabilidad ministerial en el acto regio ha de ser directa, y ello exige que haya tomado parte en él y no que se limite a posibilitarlo o darle eficacia extrínseca» Ante lo anterior sólo se observan tres posibilidades. A saber: «negar la responsabilidad ministerial, hipótesis excluida por la propia literalidad de la Constitución; construirla como responsabilidad indirecta, lo cual exigiría reconocer una dependencia del Rey respecto del Gobierno, tesis contraria a toda sistemática de la propia Constitución; y a considerar que el refrendante participe junto con el Rey en la producción del acto regio» (HERRERO, o. c., págs. 328-329).

⁴³ CÁCERES CROSA (o. c., págs. 26-27, sólo alude a «dos posturas antagónicas», la de subordinación o dependencia o la de coordinación. Obvia el caso de la intervención equivalente de las voluntades refrendante y refrendada, es decir, cuando la decisión del objeto material del refrendo viene ya determinada por otro órgano. Asimismo, vid. pág. 76 al hablar del acto objeto de refrendo.

cisión del acto a refrendar, lo que no quita para que la misma se considere como imprescindible para que el acto goce de validez.

2. Intervención equivalente de la voluntad regia refrendada y la voluntad refrendante. Así, los nombramientos del Presidente del Tribunal Supremo y de los Magistrados (excepto los propuestos por el Gobierno, que se encuadrarían en el apartado anterior) y Presidente del Tribunal Constitucional (arts. 123, 159 y 160 CE). En estos casos se observa una simetría entre las voluntades del órgano Monarca y del órgano refrendante, ya que ninguno de ellos tienen la iniciativa ni la decisión sobre el acto que se va a refrendar. No obstante lo anterior, podemos establecer una triple funcionalidad de esta equivalencia en las intervenciones. Así, destaca el autor citado, se produce un triple control, bien sea de legalidad⁴⁴, de concurrencia del cumplimiento de unos requisitos constitucionales⁴⁵, o de la oportunidad de la decisión tomada⁴⁶.
3. Actos asimétricos son para HERRERO aquellos en los que la intervención del Rey resulta de todo punto decisiva y la del órgano refrendante accesoria (eso sí, como requisito imprescindible de limitación formal, y para el logro de la validez del acto). Ejemplos de estos actos serían para HERRERO el derecho a conceder honores y distinciones (art. 62 f. CE), o el artículo 99.1 CE del cual pregona que resulta «una decisión regia exclusiva, de la que el Presidente del Congreso, debidamente informado, da cuenta a la propia Cámara. La voluntad del refrendante-comunicante no llega a integrar decisión alguna, sino que se limita a transmitirla y asume la responsabilidad de acreditar el cumplimiento de unos trámites constitucionales»⁴⁷.

GARCÍA CANALES se hace eco también de la visión de la naturaleza compleja del refrendo estableciendo que «la función regia se concreta,

⁴⁴ A través de este control el refrendo, «tiene por objeto dar curso a una decisión de terceros ya sea procediendo a su promulgación ya atendiendo a una propuesta vinculante». Son los casos previstos en los artículos 123.2, 159 y 160 CE, referidos al nombramiento de miembros del Tribunal Supremo, y Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional no propuestos por el Gobierno (HERRERO, o. c., págs. 341-342).

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 342. Son los casos de los artículos 62 b) y 99 CE con el control de que no exista candidato investido.

⁴⁶ *Ibidem*, págs. 342-343. Se refiere al artículo 63.3 CE sobre la declaración de guerra.

⁴⁷ Así parece que lo pretendía la redacción ya citada del texto del Anteproyecto que, recordamos, establecía que el refrendo del Presidente del Congreso serviría «para autentificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de esas potestades». El propio autor (Comentario al artículo 64 CE. o. c., pág. 344) expresa que «cambió la redacción pero no la intención».

por tanto, en un acto complejo, previsto por el derecho objetivo a través de voluntades perfectamente individualizables y concurrentes»⁴⁸.

Asimismo SATRÚSTEGUI —dejando aparte aquellos actos que suponen, en sus propias palabras, «la culminación de un procedimiento en el curso del cual el contenido de dicho acto haya sido previamente acordado o autorizado por otro órgano constitucional»⁴⁹—, diferencia, partiendo de la estructura compleja del refrendo, entre actos de iniciativa gubernamental y de iniciativa regia (entre estos aparece de nuevo el supuesto del artículo 99.1. CE), vinculando la iniciativa y la decisión, destacando que la otra voluntad que no toma la iniciativa actúa como límite desde el punto de su posible facultad de «no hacer», o potestad bloqueante⁵⁰.

2. *El refrendo como acto resultante del concurso de dos voluntades autónomas*

En un intento de establecer un «tertium genus» entre posturas que abogan por dotar al Rey casi de poderes de prerrogativa o de poderes de reserva, y teorías «mecanicistas» o «planas» (en terminología propia de los autores a los que nos referimos), tendentes a la anulación de cualquier margen de maniobra en la actuación jurídico pública del Monarca, FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN⁵¹, se enfrentan a ambas opciones, abogando por que en los actos del Jefe del Estado se observa una doble presencia volitiva, voluntades a las que califica como autónomas, libres e incoercibles.

Así para dichos autores, «la cuestión clave (...) es el determinar si existen dos voluntades autónomas o por el contrario, si existe una volun-

⁴⁸ GARCÍA CANALES, M. «La Monarquía parlamentaria ...», o. c., págs. 236-237, si bien el autor muestra sus reservas ante los casos de preponderancia de la voluntad regia.

⁴⁹ En este caso nos encontraríamos con actos necesarios, ya que «no hay margen de discrecionalidad ni para el Rey ni para el sujeto refrendante» tales como la sanción y promulgación de la ley, la expedición de reglamentos, etc. La opinión de SATRÚSTEGUI en LÓPEZ GUERRA, L. (et altri). «Derecho constitucional». Valencia: Tirant lo Blanch. 1992, 2 vol., vol. II, págs. 30-31.

⁵⁰ *Ibidem*. Dice SATRÚSTEGUI que «(...) hay que reconocer que no todos vienen configurados en la Constitución como actos finales de un procedimiento, y que muchos pueden analizarse desde la perspectiva de la voluntariedad, o mejor dicho del concurso de voluntades que se integran en el acto refrendado. En estos supuestos —continúa el autor—, la función limitadora del refrendo sigue vigente. (...) En estos casos el acto refrendado aparece efectivamente como un acto complejo, que exige la concurrencia de dos voluntades, de tal manera que las iniciativas del Rey pueden resultar limitadas por el poder del refrendante (de no refrendar) y las del Presidente del Gobierno por el poder del Rey (de no obrar)». En contra de esta diferenciación se muestra TORRES DEL MORAL, A. («Principios de Derecho Constitucional ...», o. c., vol. II, pág. 44).

⁵¹ FERNÁNDEZ-FONTECHA, o. c., pág. 285.

tad autónoma, la del órgano refrendante, y una voluntad sujeta, en este caso la del Rey», pasando, una vez observada la realidad, a considerar que «existen dos voluntades autónomas, libres e incoercibles. Autónomas en cuanto que no dependen en absoluto la una de la otra, pueden darse por separado e incluso llegar a absurdos jurídicos como los mencionados respecto de actos refrendantes o actos refrendados operando en el vacío. Libres en cuanto que tanto la voluntad del Monarca como la voluntad del órgano refrendante se ejerce dentro de un ámbito de libertad predeterminado por la Ley Constitucional y, por lo tanto, no está sujeto en ningún caso a coacciones de ningún tipo»⁵². E incoercibles en cuanto (...) conllevarán unas sanciones de carácter más o menos político que al final se substanciarán fundamentalmente en la dinámica de la titularidad subjetiva del oficio»⁵³.

Estos autores, si bien comparten las características objetivas, subjetivas y temporales que refería HERRERO sobre el acto complejo en que, según él, consistía el refrendo, no la van a predicar de éste sino de dos voluntades diferentes, preservando así la decisión que compete a cada uno de los órganos intervinientes, respetando con ello de manera más clara la asunción de responsabilidad dimanante del acto refrendante a través de la interpretación de los artículos 64 y 56 CE⁵⁴. Califican al refrendo como «sistema específico de coordinación de competencias entre el Monarca y el órgano refrendante», de «mecanismo equilibrador entre competencias del Rey o del Jefe del Estado y las del Gobierno de la Nación»⁵⁵.

Con el fin de limitar lo anteriormente explicitado, doctrina que puede considerarse próxima a dotar de un amplísimo margen de discrecionalidad a la voluntad del Monarca, desde el prisma objetivo no se puede olvidar que existen ciertos elementos que van a actuar como límites de las voluntades participantes, entre las cuales se encuentra la del Monarca. Son precisamente estos elementos objetivos (que normalmente aparecen positivizados), los que nos hacen sustentar la existencia de atribuciones regias sin caer en la idea de la prerrogativa, mucho más cercana al siglo pasado que al próximo.

Consideran estos autores que «la actuación regia, independientemente de esas condiciones o de esos requisitos de autonomía, libertad e incoercibilidad que se predicaban de ella, no está absolutamente desliga-

⁵² Parece pues no tener cabida aquél consejo de Lord Esher a Jorge V de Inglaterra aludiendo a que, si un Ministro representante de la mayoría parlamentaria le pidiese la firma de su propia sentencia de muerte, el Rey estaría obligado a ello (cita en JIMÉNEZ DE PARGA, M. «Las Monarquías europeas en el horizonte español»: Madrid, Tecnos, 1966, pág. 27).

⁵³ FERNÁNDEZ-FONTECHA, o. c., págs. 278-279.

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 282.

⁵⁵ *Ibidem*, págs. 314 y 326-327.

da, como pudiera ser en la Monarquía limitada o en la Monarquía constitucional incluso, de una serie de requisitos legales o constitucionales impuestos por la normativa vigente»⁵⁶. En palabras de FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN «las potestades del Rey existen y (...) están limitadas, en primer lugar, por la existencia de unos presupuestos de hecho para la actuación de las mismas; en segundo lugar, por la existencia de un fin de la actuación jurídico-pública del Rey, que tiene su más alta expresión en las finalidades que le atribuye la Constitución, y en tercer lugar, que la actuación del Rey en ningún caso puede sobrepasar un mínimo de proporcionalidad a la hora de adecuarse a los fines para los que están previstas dichas potestades»⁵⁷.

O sea, que si bien cabe al Rey la sanción, promulgación y publicación de una ley, el artículo 91 CE le ordena imperativamente que lo haga en un plazo de quince días, por lo que el Monarca se encuentra sometido a dicho plazo, al igual que lo está a que sobrevengan las condiciones objetivas o presupuestos de hecho para poder obrar (en este caso, que se haya aprobado una ley en las Cortes Generales), además de atenerse a la finalidad establecida. Presupuestos fácticos, teleológicos y proporcionales que aparecen pues normativizados y que constituyen un claro exponente de que el Monarca, siendo un órgano superior, constitucional, no es un órgano supremo o desvinculado de las prescripciones de la «norma normarum» y del resto de nuestro ordenamiento a los que alude el artículo 9.1 CE.

3. *El refrendo como acto en el cual se observa una única y verdadera voluntad*

Los Profesores DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO consideran por su parte que en el refrendo encontramos una voluntad cierta, siendo calificada la otra voluntad concurrente desde el punto de vista objetivo como actividad debida y relacionalmente subordinada a la anterior.

Desvinculándose así de los autores que consideraban el refrendo como un acto complejo y de los defensores de la concurrencia de dos voluntades libres y autónomas, consideran que «en todos los actos del Rey con refrendo, no existe más que una voluntad y nada más que una: en la

⁵⁶ *Ibidem*, pág. 288.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 292. En otras palabras de los mismos autores, que «las potestades regias no van a ser un poder virtualmente ilimitado o al menos no van a generar ese poder virtualmente ilimitado de configurar unas restricciones o capacidades preceptivas, pero tampoco van a estar ausentes o van a carecer de unos elementos esenciales que las dotan de las mismas características que las potestades que puedan tener el más inferior de los agentes públicos, dicho sea sin menosprecio, o en terminología más literaria, el más humilde súbdito de Su Majestad».

mayor parte de los casos, la del refrendante; en algunos, la de un órgano ajeno a la del refrendado y refrendante; y en contados casos, exclusivamente la del refrendado»⁵⁸.

Por la claridad y originalidad de la misma, procedemos a continuación a reflejar la clasificación de los citados Profesores de la Universidad Complutense realizan sobre el refrendo⁵⁹.

Si desde la óptica de su formalización los refrendos pueden clasificarse en expresos (normalmente por escrito), tácitos (presenciales) y presuntos (sólo cabe como prueba de la disconformidad con el acto regio la dimisión del órgano refrendante⁶⁰), dentro de los primeros y atendiendo a la voluntad prevalente en dichos actos, podemos encontrarnos con la existencia de:

- a) Refrendo derivado. Es aquél refrendo en el que la iniciativa del acto y la voluntad decisoria radica en el órgano refrendante. Así, por ejemplo, la firma por el Monarca de las Reales Decretos (art. 62 f. CE). Su denominación la recibe porque precisamente nos encontramos con que la participación de los órganos refrendante y refrendado se articula de manera contraria a la primigenia del refrendo, tal y como más adelante veremos.
- b) Refrendo traslativo, así denominado porque ni el órgano refrendante ni el refrendado intervienen en la iniciativa y aprobación del acto a refrendar, el cual aparece como consecuencia de la voluntad de un tercer órgano. Así ocurre con el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional que son propuestos por el Congreso, Senado o Consejo General del Poder Judicial (art. 159 CE), o la actuación real en torno a las leyes aprobadas por las Cortes (art. 91 CE).
- c) En tercer lugar los mencionados iuspublicistas mencionan al refrendo que califican como originario ya que «coincide totalmente (...) con el refrendo que nació con la Monarquía constitucional y en el que la voluntad unilateral del Monarca era la que decidía exclusivamente el acto: el refrendante contrafirmaba el acto genuino del Rey para endosar la responsabilidad del mismo, sin haber tenido parte en él. Tal refrendo, que denominamos así originario, constituye en la actualidad un residuo de los poderes del Monarca en la Monarquía constitucional y únicamente aparece en varios casos (...): el nombramiento de los cargos civiles y militares de la

⁵⁸ DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J. «Curso de Derecho Constitucional español». Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. 1992-1994, 3 vols., vol. III, pág. 84

⁵⁹ *Ibidem*, págs. 86-88.

⁶⁰ CÁCERES (o. c., págs. 30-31) solo alude a los refrendos expresos y tácitos, identificando estos últimos con los presuntos a los que aluden estos autores.

Casa del Rey, en algún supuesto de la propuesta a candidato del Presidente del Gobierno, en la prohibición de matrimonios regios y en la concesión de ciertos títulos y honores. En todos estos casos, el refrendante no interviene en la confección del acto que es competencia genuina del Monarca»⁶¹.

En suma, si realizamos un esfuerzo sintético simplificador de las categorizaciones antes vistas, podemos concluir con que, a nuestros efectos, cabe catalogar el refrendo de manera binómica, tal y como a continuación expresamos, siempre que se tengan en cuenta la iniciativa y la decisión como elementos fundamentales:

- Refrendos simétricos. Son aquellos en los que ni la iniciativa ni la determinación del acto a refrendar pertenecen al Rey o al órgano refrendante, adoptando ambos, competencialmente hablando, una misma postura exterior a la decisión conformadora del acto a refrendar. Se corresponderían con los actos equivalentes de HERRERO y con los denominados traslaticios por DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO⁶².
- Refrendos asimétricos. Se produce en los actos regios en los que la decisión última corresponde a alguno de los sujetos participantes en el refrendo, resultando que la voluntad de alguno de ellos debe prevalecer sobre la del otro⁶³. Así encontramos, en primer lugar, refrendos en los que prevalece la iniciativa/decisión del órgano refrendante (sería el primer grupo al que alude HERRERO, los casos de prevalencia del órgano refrendante de FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN, y los incardinados dentro del refrendo derivado por DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO) y, en segundo término, los refrendos en los que la iniciativa/decisión que prevalece es la del órgano refrendado. En este caso se corresponderían con los actos asimétricos de HERRERO, o los clasificados como dentro del refrendo originario por DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO.

⁶¹ Vid. DE ESTEBAN, o. c., pág. 87. No por obvio podemos dejar de señalar que, en la actualidad se puede mantener este refrendo residual en virtud de la diferente correlación de fuerza existente en el binomio poder monárquico y democrático. Es decir, que aunque el modelo de actuación Rey-órgano refrendante sea similar al de las Monarquías constitucionales, al depender el Gobierno (y el Presidente del Congreso en su caso) de la voluntad popular y no de la del Monarca, siempre pueden actuar con aquella facultad de impedir a la que aluden los autores franceses.

⁶² En Italia son denominados simétricos aquellos actos en los que las voluntades concurrentes influyen de manera paralela en la decisión última objeto de refrendo. Vid. al respecto nota 3.

⁶³ Esta prevalencia, consideramos que en ningún caso nulifica la actividad del otro órgano, cuya voluntad sigue siendo calificado como autónoma y libre dentro del marco constitucional establecido y que les vincula, como al resto de los poderes públicos.

VI. EFECTOS DEL REFRENDO

Respecto a los efectos del refrendo, hemos de diferenciar tanto si éste se produce como si ello no ocurre. Desde el punto de vista positivo, de su cumplimiento, el artículo 64.2 CE establece que «de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden». Lo que quiere decir que la eficacia del refrendo es la de hacer asumir al refrendante la responsabilidad del acto del Jefe del Estado que se refrenda.

Llegados a este punto no nos queda sino destacar que, a día de hoy, y debido al carácter multifuncional y abierto del refrendo, la responsabilidad a la que se alude, siguiendo a SATRÚSTEGUI⁶⁴, no puede ser igual en todos los casos. Y ello por que, dependiendo de qué órgano tomó la iniciativa y la decisión⁶⁵, la responsabilidad del refrendante, paralelamente a la del órgano refrendado, será diferente. Y es que, como establece el autor citado, la responsabilidad del refrendante se extiende «tanto a la regularidad formal del acto como a su contenido. En otras palabras, el refrendo acredita la legalidad de la actuación del Jefe del Estado y también su oportunidad. Sin embargo, la responsabilidad del refrendante no puede extenderse a este último aspecto, en aquellos casos en los que el acto del Rey culmina un procedimiento en el cual el refrendante no ha participado (...). En estos casos el refrendo (...) sólo certifica la legalidad (del nombramiento, ejemplifica el autor), pero no la justificación de la elección realizada».

Es decir, que en los actos en los que el contenido a refrendar no viene ni determinado ni influenciado por el refrendante, se observa un refrendo por el cual el refrendante se hace responsable, como formalidad certificante, del cumplimiento del procedimiento de producción del acto. No obstante lo anterior, y como posteriormente desarrollaremos, sin esta contrafirma el acto deviene nulo. Si, en cambio, se produce esa participación del órgano refrendante en la conceptualización material de la decisión a refrendar, éste será responsable de la forma y también de la oportunidad política de la decisión adoptada.

En suma que todo refrendo asume el control de la responsabilidad formal a la que antes aludimos como función, aparte de la asunción de la responsabilidad de la oportunidad del acto en la medida en que ha participado en la concretización material del mismo⁶⁶.

⁶⁴ En LÓPEZ GUERRA, L., o. c., pág. 27.

⁶⁵ Como destacan FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN (o. c., pág. 319) «tanto la iniciativa en la propuesta, o en la fase inicial del procedimiento, como el contenido se encuentran indisolublemente unidos en la práctica y en la teoría constitucional, a la hora de examinar cómo encajan las dos diferentes voluntades, ambas independientes, autónomas e incoercibles, del órgano refrendante y del órgano refrendado».

⁶⁶ HERRERO (o. c., pág. 349) diferencia entre responsabilidades jurídicas y políticas.

Podíamos decir, pues, que la responsabilidad que asume el refrendante a través del refrendo, depende en grado e intensidad en cada situación concreta, en virtud de la valoración de la participación del refrendante en la definición del contenido material del acto a refrendar.

Si lo anterior se puede predicar de la realización del refrendo, el artículo 56.3 CE explicita con claridad lo que acontece ante la falta del mismo y alude a que «carecen de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». Y es que no cabe opción diferente, ya que si hemos dicho que en todo caso —independientemente de la participación o no del refrendante en la determinación del contenido del acto—, el refrendo se nos aparece como elemento necesario respecto a la valoración formal del acto refrendado, este artículo 56.3 CE dota al mismo de esa necesidad, o que conlleva «a contrario sensu», que esa falta sea indicio de nulidad radical por falta grave en el procedimiento⁶⁷.

Así cerramos un círculo de eficacia responsabilista⁶⁸ cierta, pero dual en cuanto a su contenido, en aras de un mayor acoplamiento a la realidad del refrendo y a la participación o no en la iniciativa-decisión del sujeto refrendante.

VII. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si bien hasta ahora nos hemos referido a las diferentes teorías patrias sobre el refrendo, este trabajo adolecería de imperfección si no tamizásemos los asertos anteriores con los pronunciamientos que el supremo intérprete de la Constitución ha realizado sobre el tema⁶⁹. A partir de los mismos, aludiendo a las diferentes posiciones encontradas de las partes en este conflicto de competencias que estudiaremos, se establecerán unas bases ciertas, sean o no discutibles, tema en el que, obvio es decirlo, volverían a destacarse posiciones teóricas enfrentadas, a partir de las cuales edificaremos el edificio conceptual del refrendo en nuestro ordenamiento.

En la STC 5/1987, de 27 de enero (ponente: Begué Cantón), se recoge la jurisprudencia del Alto Tribunal⁷⁰ a la que posteriormente, como

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 351.

⁶⁸ Esta teoría responsabilista a la que nos referimos es radicalmente distinta a la que veremos defienden el Parlamento y el Gobierno vascos en las SSTC que a continuación aludiremos, siguiendo una postura negatoria de la actuación regia. Nosotros ni la hacemos excluyente ni totalizadora ni tampoco hacemos derivar de la misma al sujeto refrendante.

⁶⁹ Nos referimos a las SSTC 16/1984, de 6 de febrero, 5/1987 de 27 de enero y 8/1987 de 29 del mismo mes. Sobre todo es relevante la segunda de las enunciadas, ya que la primera apenas alude al tema (confunde, desde nuestro punto de vista, la calificación de compuesto referida al nombramiento, que no al acto de refrendo) y la última reitera la doctrina expuesta en la 5/1987 (FJ 3º).

⁷⁰ El caso planteado aparece la colisión entre lo prescrito en el artículo 152.1 CE respecto al nombramiento del Presidente de las CCAA, y el desarrollo que del artículo 33.3

ya dijimos, se remite en otra ocasión (si bien con identidad de partes y de objeto, ya que se trata del nombramiento regio y refrendo presidencial de los Lehendakaris Garaicoetxea y Ardanza, respectivamente).

Pero antes de analizar los Fundamentos jurídicos de la Sentencia, pasemos a estudiar los antecedentes en los que se observan posturas divergentes, posturas que, por otra parte, ya conocemos.

La representación del Gobierno vasco a lo largo del Antecedente segundo, argumenta como a continuación se expresa:

1. El refrendo, como acto jurídico complejo en el que se aprecia la concurrencia de voluntades de naturaleza diferente, cumple hoy día con la principal función de realizar un traslado de la responsabilidad del órgano refrendado al refrendante.
2. En virtud de lo anterior, de ese traslado de responsabilidad, procede a diferenciar dos tipos de actos sometidos a refrendo: «los actos cuyo contenido no ha sido fijado por la voluntad del refrendante y aquellos en los que éste tiene una participación activa en su contenido, siendo por lo tanto a él imputable la responsabilidad del mismo». De lo anterior, en negativa, se deduce pues que, respecto a los otros actos, no se imputa la responsabilidad, a pesar de la literalidad del artículo 64 CE.
3. Y, continua argumentando, en los casos de actos de contenido no fijado por la voluntad del refrendante, el refrendo se diluye⁷¹ y «resulta difícil comprender porque debe refrendar quien no puede asumir ningún grado de responsabilidad sobre el contenido del acto»⁷².
4. De lo anterior se deduce que la imputación de la responsabilidad (art. 64.2 CE) se convierte en elemento clave para establecer el sujeto refrendante, por lo que se concluye que «la lectura del artículo 64.1 de la Constitución debe realizarse entendiendo que son sujetos legitimados para efectuar el refrendo tanto el Presidente como los Ministros siempre y cuando el acto que refrendan entre dentro de su ámbito o esfera competencial de acuerdo con las funciones que la Constitución les atribuye⁷³. La lectura con-

del Estatuto de Autonomía realiza la Ley Vasca de Gobierno en su artículo 4.2. Si el primero de ellos establecía la posibilidad de que al Parlamento vasco determinase por ley la forma de elección del Presidente y sus atribuciones, esta última establece que «el Real Decreto de nombramiento de Lehendakari será refrendado por el Presidente del Parlamento vasco».

⁷¹ Vid. en epígrafe III.1 la opinión de CÁCERES que también coincide, en ese afán restrictivo de la figura, en despreciar los actos mencionados.

⁷² Como ya expusimos al tratar los efectos del refrendo, nos apartamos de esta teoría, siguiendo a SATRÚSTEGUI y HERRERO.

⁷³ El propio TC en esta sentencia (FJ 3º), explicita que en ningún caso la aparición como sujeto refrendante del Presidente del Congreso de los Diputados supone una aproximación a la teoría de la imputación de la responsabilidad, alegando que se trata de «situaciones límites» dentro del ordenamiento en las que no existe un Gobierno que pueda responsabilizarse de los actos regios sometidos a ese refrendo.

traría (...) supone transformar la institución del refrendo en una institución vacía, dado que la responsabilidad en los demás casos no puede más que extenderse al simple acto formal y no al contenido en sí del mismo».

De la argumentación anterior se deducen sin duda, una serie de cuestiones que debemos reflejar. Así en primer lugar, si bien se parte de la consideración del refrendo como un acto complejo en el que concurren dos voluntades, la «naturaleza diversa» de las mismas es tal que, por mor de la teoría responsabilista excluyente que se defiende, la prevalencia siempre corresponde al órgano refrendante. Y esto, en segundo término, porque éste va a ser derivado de la imputación de la responsabilidad por lo que siempre será el órgano decisorio quién tenga que refrendar, lo que «a contrario sensu», denota que el Rey nunca, volitivamente, tendrá algo que aportar al refrendo salvo el acto debido de su firma⁷⁴.

Frente a este alegato, en el Antecedente sexto, la Abogacía del Estado, asumiendo que la función principal del refrendo es la responsabilista, no apoya la identificación del órgano refrendante a partir de la determinación del sujeto volitivamente responsable del acto a refrendar. Considera que, de la conjunción de los artículos constitucionales relativos al refrendo, se observa que «la responsabilidad sólo puede ser efecto de la competencia para refrendar y no, (...) ser la competencia para refrendar efecto de la responsabilidad». Por ello concluye argumentando que «el refrendo es una institución autónoma en el proceso de la formación de los actos jurídicos y por ello es natural que comprenda tanto los actos en los que el refrendante tiene una participación activa en su contenido como aquellos en los que este contenido no ha sido fijado por la voluntad de aquél. En uno y otro caso existe siempre la responsabilidad del refrendante, si bien ésta puede asumir un distinto contenido o extensión. En unos casos es meramente formal; en otros, alcanza también al contenido del acto».

Esta teoría sostenida por el Abogado del Estado permite, en primer lugar, la expansión fáctica del refrendo respecto de actos situados fuera de la esfera de actuación del poder Ejecutivo, por lo que la determinación del contenido del acto no viene dada por el refrendante ministerial ordinario. Lo anterior conlleva la asunción de que la responsabilidad sigue existiendo, pero graduada según la intervención del órgano refrendante en la decisión que da lugar al acto a refrendar.

⁷⁴ Para todo ello ha de violentarse la propia dicción del artículo 64.1 además de ocultar la realidad de que el Rey en ciertos actos es el sujeto cuya voluntad predomina en la decisión material del acto luego sometido a refrendo. Tal es el caso de la concesión de ciertos honores o de la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno «ex» artículo 99 CE.

Una vez producidas las alegaciones, el TC realiza la siguiente argumentación en la que, como vemos, apoya la tesis del Abogado del Estado. Así:

1. De los artículos 56.3 y 64.1 CE se deduce expresamente la forma que debe asumir el refrendo. En terminología del Tribunal «el artículo 56, en su apartado tercero, tras declarar que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad» dispone que «sus actos estarán siempre refrendados en la forma que establece el artículo 64 careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». De lo que se deduce que cualquier forma de refrendo de los actos del Monarca distinta de la establecida en el artículo 64 de la Constitución, o que no encuentre en éste su fundamento, debe ser considerada contraria a lo preceptuado en el artículo 56.3 de la misma y, por consiguiente, inconstitucional⁷⁵».
2. Además, el TC sistematiza las características del refrendo y las sintetiza como sigue:
 - a) Los actos del Rey deben ser siempre refrendados, con la salvedad prevista en el propio artículo 56.3⁷⁶.
 - b) En ausencia de refrendo dichos actos carecen de validez⁷⁷.
 - c) El refrendo debe realizarse en la forma fijada en el artículo 64.
 - d) La autoridad refrendante en cada caso asume la responsabilidad del acto del Rey. «Ergo», depende de cada caso en concreto, la responsabilidad que se asume.
3. A continuación el TC realiza una crítica a la teoría de la imputabilidad de la responsabilidad como causa del refrendo. Y ello a través, en primer lugar, de la negación del establecimiento como exclusivo del refrendo ministerial, ya que si en alguna época lo fue, hoy no deja de ser una especie del género refrendario, que engloba muchas más situaciones, aunque, como ya vimos, a CÁ-CERES no le pareciese adecuado; en segundo término alude el TC a la propia literalidad de la Constitución, concluyendo que la teoría sostenida por el Parlamento y Gobierno vascos «en primer término confunde el sentido original y aún hoy esencial del refrendo esto es, el sentido traslativo de la responsabilidad inheren-

⁷⁵ Y es que, como ya avanzamos, la regulación del refrendo es escasa, por lo que nos parece aún más incongruente que la normativa existente sea interpretada en contra de su propia letra. Y es que ¿cómo se va a cambiar el sujeto refrendante en una regulación de la forma del refrendo que casi sólo afecta a este aspecto?. Vid, asimismo FJ 6 donde se alude a lo anterior.

⁷⁶ Vid. supra nuestra opinión al respecto de qué actos pueden ser refrendados.

⁷⁷ De las letras a) y b) se denota claramente la caracterización de «conditio sine qua non» del refrendo en todo caso en que se requiera.

te al mismo, con la función que ha venido a desempeñar en la esfera de a potestad ejecutiva». Y añade: «en estos supuestos (se refiere a los actos públicos del Rey sujetos a refrendo incardinados en otros poderes⁷⁸), la autoridad refrendante se limita, con su firma, a responder de la adecuación del acto real al ordenamiento jurídico-constitucional, sin haber intervenido en la menor medida en la determinación de su contenido». Por tanto podemos concluir que el refrendante responde de la adecuación del acto real, tanto si en el acto decide como si no lo hace, si bien con diferente grado. Así en caso de no participar, responde únicamente de la adecuación normativo-formal.

Aludíamos también a un segundo argumento tal cual era la propia literalidad de la Constitución, literalidad que conlleva que la tesis criticada «tropieza con el mandato inequívoco derivado del artículo 56.3 de la Norma fundamental, que impide admitir otras formas de refrendo que no sean las previstas en el artículo 64⁷⁹».

4. Concluye el TC dándole la razón a las tesis de la Abogacía del Estado y estableciendo que «el refrendo resulta así (...) un instituto autónomo en el proceso de formación de los actos jurídicos, en el que no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos. En el contexto constitucional la responsabilidad (en la medida en que corresponda en cada caso), aparece derivada del refrendo, y no a la inversa (...)»⁸⁰.

VII. CONCLUSIONES: ¿QUÉ ES EL REFRENDO?

A la hora de establecer estas conclusiones, vamos a proceder a su estructuración según el propio sumario del trabajo. Elementos objetivos y subjetivos, funciones, naturaleza jurídica y efectos serán los hitos con los que intentaremos amojonar un campo cuyas puertas no se pretenden po-

⁷⁸ FJ 3º. Cabe destacar como el artículo 52 CE califica al Monarca como árbitro y moderador, por lo que luego le atribuye competencias y potestades más específicas respecto a numerosos ámbitos de actuación dependientes no sólo del Ejecutivo. Vid. FJ 6º en el que se alude a que el nombramiento del Lehendakari y el refrendo del Presidente no es sino un ejemplo de lo anterior y de la incardinación de todo el Estado que el Rey representa.

⁷⁹ «La Monarquía parlamentaria prevista en nuestra Constitución es (...) racionalizada en la medida en que la Constitución así lo ha querido, sin que al intérprete de la misma (...) le esté permitido completar esa racionalización en la dirección o con la extensión que él estime más adecuada» (FJ 4º)

⁸⁰ FJ 3º. Vid. sobre la jurisprudencia aludida la opinión de PORRAS RAMÍREZ, J. M. «Principio democrático y función regia en la Constitución normativa». Madrid: Tecnos, 1995, pág. 186); vid. también ÁLVAREZ CONDE (o. c., págs 36-39); TORRES DEL MORAL (o. c., pág. 44) o GARCÍA CANALES («La Monarquía ...», o. c., pág. 241).

ner, si no, antes bien, simplemente señalar posibles aspectos que conduzcan hacia soluciones novedosas.

1. En cuanto al sujeto refrendado, en nuestra forma política de Monarquía parlamentaria, no cabe la menor duda que es el Rey como Jefe del Estado el que encuentra sus actos públicos sometidos a refrendo. Se obviaron enmiendas en sentido contrario, como las de Barrera en el Congreso de los diputados y Xirinacs en el Senado.

2. Pero no todos los actos del Monarca se encuentran sometidos a refrendo, siendo teóricamente excepcionados aquellos que así lo indique la Constitución, los dimanantes del ejercicio de los derechos fundamentales que como individuo corresponden también al Monarca y todos aquellos que no impliquen relevancia jurídico-pública, en fines, presupuesto de hecho o medios.

Como más adelante veremos, el ámbito de actuación del Monarca ha sido ampliado más allá de las potestades del Ejecutivo, suponiendo eso una clara expansión de los actos sujetos a refrendo. Debe, pues, desaparecer el «aquí están los leones» medieval referido al desconocimiento y antipatía que, algunos autores, tienen de los ámbitos del refrendo exteriores al delimitado por las potestades ejecutivas.

3. En cuanto a los sujetos refrendantes, nos encontramos una norma general, consistente en que sean los miembros del Ejecutivo (destacando, como no podía ser de otra manera el Presidente del Gobierno, dentro de un sistema de canciller como es el nuestro), excepcionando para casos en los que el Gobierno no esté constituido, el refrendo por otra magistratura constitucional tal cual es el Presidente del Congreso de los diputados. Lo que no indica, tal y como se observa en la STC 5/1987 (FJ 3º), que se abogue por la atribución de la imputabilidad como elemento definitorio del sujeto refrendante, ya que (FJ 2º), la forma que establece el artículo 64.1 CE es la única posible para la realización del refrendo. Y es que además, no se sigue el sistema italiano que habla de que refrendan los Ministros proponentes (lo que supondría un avance a favor de la teoría de la imputabilidad y del responsabilismo excluyente de posibles actuaciones del Monarca), ni tampoco se admitió la enmienda de Ortí Bordás de que refrendaran los Ministros responsables. Queda pues clarificada que la relación causa-efecto se realiza a partir del artículo 64.1 CE y no cabe ser invertida como se pretendía por parte del Gobierno y Parlamento vascos.

4. Ya del texto del AC se podía deducir que no todos los refrendos conllevarían idéntica funcionalidad, al destacar que en el caso del realizado por el Presidente del Congreso se correspondía con una función autenticadora del cumplimiento procedimental constitucional. Aunque esta

redacción cambió, siguiendo a la mejor doctrina, hemos señalado, cinco funciones, de las que destacamos tres como más importantes. A saber, la certificante de la voluntad regia, la limitadora formal y la material. Pues bien, en nuestro sistema tenemos que partir de la base de que todo refrendo conlleva asunción de responsabilidad y que, en virtud del órgano que desarrolle la actividad inicial-determinativa del contenido material del acto a refrendar, así será la gradación de la responsabilidad. Con ello destacamos la opinión de que la responsabilidad a la que aludimos no se refiere única y exclusivamente a la que existe cuando se produce una limitación material del refrendante respecto al refrendado, supuesto éste ya anquilosado por el devenir histórico, sino que, aunque en diferente grado, la responsabilidad se produce siempre respecto al acto regio, si bien difiere en intensidad dependiendo del papel de los sujetos refrendante y refrendado en la iniciativa y determinación del acto. Concluimos abogando por diferentes funciones, pero siempre preñada de responsabilidad tal y como explicaremos más adelante al establecer nuestra clasificación.

5. Respecto a la naturaleza jurídica del refrendo, consideramos que hemos de dejar al margen, por no compartirla, aquella teoría que «capitidisminuye» la actuación regia reduciéndola a meros actos debidos (olvidando, entre otros argumentos la «noluntad» del Jefe del Estado). Corresponde pues establecer la discusión sobre si el refrendo aparece como acto complejo o como acto en el que concurren dos voluntades libres y autónomas.

Ambas teorías presentan las suficientes similitudes (y decimos bien similitudes, no siendo, por tanto, identificables) para poder concluir que en el refrendo existen voluntades entre las cuales se establecen relaciones de supra y subordinación, pero siempre de concurrencia y, por ende, de coordinación. Con lo expuesto queremos explicitar que no cabe acto regio sin refrendata del órgano correspondiente, ni tampoco cabe refrendar un «no acto» del Rey.

Obviamente consideramos que las voluntades de ambos sujetos partícipes en el refrendo, son libres, incoercibles y autónomas (aunque la teoría del acto complejo disminuya un tanto esta última característica), tendentes a la consecución (o no, con lo que no se refrendaría) de un acto que responde a un fin deseado, siguiendo el procedimiento establecido, respetando límites materiales y formales, y la teleología correspondiente.

Estamos, sin embargo, en contra, salvo que de una ficción jurídica se tratase, del carácter simultáneo en la concurrencia de ambas voluntades. La propia dicción del artículo 64 CE al hablar de que los actos «serán» refrendados, aludiendo a este hecho en tiempo futuro, como la propia realidad, establecen muros infranqueables respecto a la simultaneidad volitiva.

6. De todo lo anterior podemos proceder a realizar una clasificación del refrendo, no ya atendiendo a la manera o forma de expresión del mismo (refrendo expreso, tácito o presunto), sino antes bien, teniendo en cuenta los elementos de iniciativa y decisión que conforman la contenido material del acto a refrendar.

Hablábamos así de refrendos simétricos, (o aquellos en la que la iniciativa-determinación material del acto provienen de un órgano ajeno a los intervinientes en el refrendo si bien como el Rey debe intervenir en aquél, debe ser el acto regio refrendado), y de refrendos asimétricos o aquellos en los que la decisión última corresponde a uno de los sujetos partícipes del refrendo, prevaleciendo la decisión de uno respecto a la del otro. En suma una clasificación material del refrendo que diferencia la ubicación de la iniciativa-decisión del acto, separando si esta recae sobre un sujeto ajeno al refrendo (son casos en los que el Rey actúa fuera del ámbito de poderes del Ejecutivo) o sobre los que en él intervienen.

7. En consonancia con lo anterior, los efectos del refrendo variarán en unos u otros casos. Si no se realiza y fuese debido, tal y como establece el Texto Constitucional, el acto carece de validez. Si se cumple con el requisito anterior, y partiendo genérica y obligadamente, de la asunción de responsabilidad, ésta ha de graduarse en virtud del principio de la iniciativa-decisión imbricado con aquel de la expansividad de los actos sujetos a refrendo. Como excepción nos remitimos al FJ 3º de la STC 5/1987 en el que se puede observar con claridad cómo se gradúa la responsabilidad y es que, refiriéndose a los actos sometidos a refrendo incardinados fuera del Ejecutivo, considera que en estos supuestos la autoridad refrendante se limita, con su firma, a responder de la adecuación del acto real al ordenamiento jurídico-constitucional, sin haber intervenido en la menor medida en la determinación de su contenido. Se desprende pues, que si se produce esa intervención, la responsabilidad se incrementará respecto a la función limitativa material del refrendo.

Aplicado lo anterior a nuestra clasificación refrendaria, aparece como obvio que en el caso de los refrendos asimétricos se realiza una traslación de responsabilidad que únicamente responde de la adecuación del acto regio a las previsiones constitucionales. Asimismo, en el caso de los refrendos simétricos nos encontramos con que se asume el principio limitativo material y no simplemente formal, ya que en cualquier caso el miembro del Ejecutivo que refrenda no depende del Monarca políticamente. Así, si la iniciativa y decisión dependen del Presidente del Gobierno o Ministros, no cabe duda alguna; pero si dependiese del Monarca, en virtud de esa no dependencia, con no refrendar el acto regio, no asumiría tal responsabilidad y lógicamente, el acto carecería de validez.

8. Podemos así concluir con una definición de refrendo que, asumiendo lo que el TC establece, le adiciona una serie de factores que consideramos relevantes. Refrendo, pues, sería aquél acto del proceso formativo de la actividad jurídico-pública del Monarca en el que concurren voluntades diferentes, que supone una asunción de responsabilidad del sujeto refrendante, graduada en virtud de los principios materiales de iniciativa-decisión, junto al de ampliación del ámbito de aplicación; responsabilidad siempre necesaria y derivada del refrendo, y no a la inversa.

Definición ésta totalmente instrumental, con la que intentamos cerrar la argumentación paulatina que hemos venido desarrollando; argumentación esférica con la que se ha intentado constatar cómo las teorías pendulares (que o bien niegan la actividad regia o la elevan a cotas preparlamentaristas), dejan paso normalmente a posturas más realistas y que admiten en su seno las diferentes funcionalidades del refrendo y la posible presencia activa en el mismo de la voluntad del Monarca.

IX. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ÁLVAREZ CONDE, E.: «Curso de Derecho Constitucional». Madrid: Tecnos, 1992 y 1993. 2 vols.
- APARICIO, M. A.: «Introducción al sistema político y constitucional español». 4ª edic. Barcelona: Ariel, 1989.
- ARAGÓN REYES, M.: La Monarquía parlamentaria. En GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A. (dir). «La Constitución Española de 1978» Madrid: Civitas, 1988, págs. 425-474.
- : «Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española». Madrid: Civitas, 1990.
- ASTARLOA VILLENNA, F. y LAFUENTE BALLE, J. M.: Artículo 62. Atribuciones del Rey. En ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir). Comentarios a las Leyes Políticas. Madrid: EDESA, 1983, 12 vols, vol. V, págs. 239-295.
- BAR CENDÓN, A.: La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978. En RAMÍREZ, M. (ed) «Estudios sobre la Constitución Española de 1978». Zaragoza: Pórtico, 1979, págs. 191-215.
- BAR CENDÓN, A.: Comentario al artículo 99 CE. Nombramiento del Presidente del Gobierno. En ALZAGA, O. «Comentarios a las Leyes Políticas». Madrid: Edersa, 1983-1989, vol VIII, págs. 135-189.
- BASSOLS COMA, M.: Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de Su Majestad el Rey y Patrimonio Nacional. En LUCAS VERDÚ, P. (dir) «La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución Española de 1978». Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, págs. 151-196.
- BENEYTO PÉREZ, J. M.: La Monarquía parlamentaria. Comentario introductorio al Título II. En ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir). «Comentarios a las Leyes Políticas». Madrid: EDESA. 1983, 12 vols, vol. V, págs. 13-38.

- CABO MARTÍN, C. de: Supuestos teóricos y finalidad histórica de la Monarquía: su vigencia en el Estado contemporáneo. En LUCAS VERDÚ, P. (dir). «La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978». Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, págs. 11-38.
- CÁCERES CROSA, G.: «El refrendo ministerial». Madrid, 1934.
- CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M. «Constituciones extranjeras contemporáneas». 2ª edic. Madrid: Tecnos, 1991.
- COLOMER VIADEL, A.: El origen de la monarquía parlamentaria en España y el Anteproyecto constitucional. «Revista de Estudios políticos», 1978, nº 3, págs 101-120.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: Trabajos parlamentarios. 2ª Edic. Madrid: Publicaciones de las Cortes Generales, 1989. 4 vols.
- COTARELO, R.: Notas sobre el Anteproyecto de Constitución. «Revista de Estudios Políticos», 1978; nº 1, págs. 133-141.
- : Visiones de la transición. «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», 1994, nº 18, págs. 9-78.
- CRISAFULLI, V. y PALADIN, L. (dir). «Commentario breve alla Costituzione». Padova: CEDAM. 1990.
- DE ESTEBAN, J.: El proceso constituyente español. 1977-78. En TEZANOS, J. F., COTARELO, R. y DE BLAS, A. «La transición democrática española». Madrid: Sistema, 1989, págs. 275-318.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: «Curso de Derecho Constitucional Español». Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992-1994. 3 vols.
- DUVERGER, M.: «Instituciones políticas y derecho constitucional». 6ª edic. Barcelona: Ariel, 1988.
- ENTRENA CUESTA, R.: Comentario al artículo 56 CE. En GARRIDO FALLA, F. (dir). «Comentarios a la Constitución». 2ª edic. Madrid: Civitas, 1985, págs. 937-950.
- : Comentario al artículo 62 CE. En GARRIDO FALLA, F. (dir). «Comentarios a la Constitución». 2ª edic. Madrid: Civitas, 1985, págs. 985-996.
- : Comentario al artículo 64 CE. En GARRIDO FALLA, F. (dir). «Comentarios a la Constitución». 2ª edic. Madrid: Civitas, 1985, págs. 1.003-1.005.
- ELIZALDE PÉREZ, J.: Comentario al artículo 69. En ALZAGA, O. (dir). «Comentarios a las leyes políticas». Madrid: Edersa, 1998, tomo VI, págs. 133-230.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El sistema constitucional español». Madrid: Dykinson, 1992.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: «La Monarquía y la Constitución». Madrid: Fundación «Agrupación Independiente del Senado». Civitas, 1987.
- GARCÍA CANALES, M.: El refrendo en las Monarquías (I). «Revista de Estudios Políticos», 1997, nº 212, págs. 235-280.
- : Refrendo de los actos del Rey. En «Enciclopedia Jurídica Básica». Madrid: Civitas, vol. IV, págs. 5.675-5.679.
- : «La Monarquía parlamentaria española». Madrid: Tecnos, 1991.

- GARCÍA ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A. (dir): «La Constitución Española de 1978». 2ª edic. Madrid: Cívitas, 1998.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J. y ESPÍN TEMPLADO, E.: «Esquemas del constitucionalismo español (1.808-1976)». Estudio preliminar de DE ESTEBAN, J. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1976.
- GARCÍA PELAYO, M.: Auctoritas. En «Idea de la política y otros escritos». Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1983, págs. 137-180.
- GARRIDO FALLA, F. (dir): «Comentarios a la Constitución». 2ª edic. Madrid: Cívitas, 1985.
- HERRERO DE MIÑÓN, M.: Artículo 56. El Rey. En «ALZAGA VILLAMIL, O. (dir). Comentarios a las Leyes Políticas». Madrid: EDERSA, 1983, 12 vols., págs. 315-352.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.: «Las monarquías europeas en el horizonte español». Madrid: Tecnos, 1966.
- : «La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?». Madrid: Alianza, 1993.
- : «Regímenes políticos contemporáneos». 6ª edic. Madrid: Tecnos, 1990.
- : El estatuto del Rey en España y en las Monarquías europeas. En LUCAS VERDÚ, P. (dir). «La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978». Madrid: Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, págs. 111-127.
- LÓPEZ GUERRA, L.: Artículo 65. Dotación de la Corona. En «ALZAGA VILLAMIL, O. (dir). Comentarios a las Leyes Políticas». Madrid: EDERSA, 1983, 12 vols. vol. V, págs. 353-367.
- y otros: «Derecho Constitucional». Valencia: Tirant lo Blanch, 1991-1992, 2 vols.
- : Las funciones del Rey y la institución del refrendo. En TORRES DEL MORAL, A. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord) «Estudios sobre la Monarquía». Madrid: UNED, 1995.
- LUCAS VERDÚ, P. (dir): «La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978». Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983.
- MARTINES, T.: «Diritto costituzionale». 7ª edición renovada y puesta al día. Milano: Giuffrè, 1992.
- MAZZIOTTI di CELSO, M.: «Lezioni de diritto costituzionale». Milano: Giuffrè, 1985, 2 vols.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: «Instituciones del Derecho Constitucional Español». Madrid: Beramar-Centro Ramón Carande, 1994.
- PALADIN, L.: «Diritto costituzionale». Padova: CEDAM, 1991.
- PÉREZ ROYO, J.: «Curso de Derecho Constitucional». Madrid: Marcial Pons, 1994.
- PÉREZ SERRANO, N.: «Tratado de Derecho Político». 2ª edic. Madrid: Cívitas, 1989.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M.: «Principio democrático y función regia en la Constitución normativa». Madrid: Tecnos, 1995.
- RAMÍREZ, M. (ed): «Estudios sobre la Constitución española de 1978». Zaragoza: Pórtico, 1979.

- RECORDER DE CASSO, E.: Comentario al artículo 69. En GARRIDO FALLA, F. (ET ALTRI) «Comentarios a la Constitución». Madrid: Cívitas, 1985, págs. 1.052-
- SALERNO, G. M.: Comentario al artículo 89 de la Constitución italiana. En CRISAFULLI, V. y PALADIN, L. (dir). «Comentario breve alla Costituzione». Padova: CEDAM, 1990, págs. 551-556.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Sistema político de la Constitución española de 1978». Madrid: EDERSA, 1987.
- TORRES DEL MORAL, A.: «Principios de Derecho Constitucional español». 3ª ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- VIRGA, P.: «Diritto costituzionale». Milano: Giuffrè, 1979.