



LA PRERROGATIVA REGIA EN MATERIA DE PREMIOS Y DISTINCIONES

FERNANDO GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI*

1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN DE HONORES SEGÚN LA DOCTRINA

La facultad que atribuye la Constitución de 1978 a Don Felipe VI de «*conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes*» es un título de competencia material, de iniciativa y efectiva resolución, aunque esté contemplado en el mismo apartado f) de su artículo 62 junto con otras atribuciones del Rey de mera competencia formal o de puro refrendo, como son las de «*expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros*» y «*conferir los empleos civiles y militares*».

La doctrina anterior a la Constitución de 1978 vincula directamente la concesión de títulos de nobleza al albedrío del Rey. Para Antonio Guerrero Burgos «*la fuente de las mercedes*»

* Vicedirector de la Real Academia Matritense de Heráldica y Genealogía.



nobiliarias radica en la facultad que ostenta la Corona para concederlas y en virtud de las cuales se manifiesta la soberanía real»¹. Ernesto Jiménez Asenjo estima que los títulos nobiliarios «se deben pura y simplemente a la munificencia Real, o sea a la Gracia del Rey, puesto que se crearon y se conservan para la seguridad y esplendor del trono»². Por su parte, el Barón de Covadonga afirma que «como nunca el constitucionalismo le desposeyó [al antiguo monarca absoluto] de la facultad premial, de ahí la razón de las prerrogativas reales o presidenciales: la legislación positiva atribuye siempre la prerrogativa premial al Jefe del Estado, que la ejerce directamente o por delegación»³. Y Ramón López Vilas subraya el hecho de que «son concesiones graciosas del Rey»⁴.

Aunque de forma más matizada, la doctrina postconstitucional sigue atribuyendo al soberano la última palabra en la concesión de dignidades nobiliarias.

Según Jorge Rodríguez-Zapata, «La concesión de honores y distinciones se ha encuadrado tradicionalmente en un terreno intermedio que, en cuanto no afectado por el proceso de división histórica de los poderes, no es propiamente ni legislativo, ni ejecutivo ni judicial, sino que corresponde a lo que se denomina en varios países “prerrogativa de la Corona”»⁵. Tal configuración se articula en la distinción técnica entre «competencias constitucionales del Rey» y «prerrogativas regias»: las primeras incluirían los actos necesitados de refrendo, conforme a los arts. 56.3 y 64 CE, en tanto que el segundo concepto abarcaría los actos propios o excluidos

¹ GUERRERO BURGOS, A.: *Grandezas y títulos nobiliarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, p. 29.

² JIMÉNEZ ASENJO, E.: *Régimen jurídico de los títulos de nobleza*, Bosch, Barcelona, 1955, p. 52.

³ VALDÉS Y MENÉNDEZ VALDÉS, J.: *La acción honorífica en un estado de Derecho*, Escuela Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1967, p. 221.

⁴ LÓPEZ VILAS, R.: *Régimen jurídico de los títulos nobiliarios*, Universidad Complutense, Madrid, 1974, p. 25.

⁵ RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: «Los títulos nobiliarios en nuestro constitucionalismo histórico y en la Constitución de 1978», en *Compendio de Derecho Nobiliario*, Diputación Permanente y Consejo de la Grandeza de España y editorial Civitas, Madrid, 2002, pp. 53-54.



Fig. 1. Ceremonia de imposición de la Insigne Orden del Toisón de Oro a S.A.R. la Princesa de Asturias

de refrendo a los que se refiere el art. 65.2 (libre organización y gobierno de su Casa)⁶.

«*El Rey no tiene limitaciones ni cortapisas en el ejercicio de esa facultad, que por eso es discrecional. Nadie tiene derecho a ser distinguido con una dignidad nobiliaria y nadie, por tanto, puede sentirse agraviado porque no se le haya otorgado una distinción de esta clase*», puntualiza el conde de Borrajeiros, magistrado del Tribunal Supremo⁷.

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón considera la materia una «*típica competencia regia cuyo carácter gracioso y vinculado a la persona del Monarca reconoce la vigente legislación, a la que la propia Constitución se remite y respecto de cuyo ejercicio, incluso, la propia fórmula de concesión del título nobiliario expresa la accesoriadad de la intervención gubernamental*»⁸.

La potestad regia en cuestión se encuentra vinculada, en opinión de Alfredo Pérez de Armiñán, a la función real de simbolizar la unidad y permanencia del Estado, prevista en el art. 56.1 CE, lo que «*permite incardinar la concesión de honores y distinciones dentro de su*

⁶ *Ibíd.*, p. 55-57.

⁷ TABOADA ROCA, M.: *Estudios de Derecho Nobiliario*, t. I., Fundación Beneficencia et Peritia Iuris, Madrid, 2001, p. 605.

⁸ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «Art. 64. Refrendo de los actos reales», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Oscar Alzaga, dir., t. V. Cortes Generales y EDERSA, Madrid, 1997, p. 301.



competencia simbólica, traducida, no obstante, en el ejercicio de potestades concretas, sometidas siempre al refrendo ministerial»⁹.

Por su parte, Antonio Mozo Seoane señala que *«constitucionalmente no hay ninguna razón o criterio, ni lógico ni sistemático, que permita caracterizar la competencia para “conceder honores y distinciones” como algo de naturaleza distinta a las restantes funciones allí enumeradas. Ahora bien, ello no quiere decir que, dentro del marco constitucional y con estricto respeto de sus exigencias, no se pueda llegar a matizar el régimen jurídico concreto de alguna, o varias, de aquellas competencias, incluyendo el grado de intervención de cada uno de los órganos estatales que participan en el ejercicio de la función. Esta posibilidad está abierta al legislador ordinario, siempre, claro es, que no se violente algún límite constitucional... El acto jurídico de otorgamiento o reconocimiento regio de una dignidad nobiliaria, al estar necesitado de refrendo, deja de ser, formalmente, una decisión propia, exclusiva o libérrima del rey»¹⁰.*

Ha sido Mariano Fernández-Fontecha, Letrado de las Cortes Generales, quien ha marcado distancias más claras con el concepto tradicional de prerrogativa y merced: *«La construcción de la potestad como dirigida a la consecución de interés público, que no privado, convierte al acto jurídico en algo alejado de una concesión graciosa o antojadiza. Por ello hay que descartar también que la potestad se ejerza con discrecionalidad pura o, afinando la interpretación de un concepto jurídico determinado, sea calificada abstractamente como discrecional... El simple hecho de que esta materia esté muy regulada obliga a interpretar el acto jurídico de reconocimiento con las categorías generales del acto administrativo»¹¹.*

Puede sostenerse perfectamente que la concesión de honores es un acto de prerrogativa regia, sin que esta afirmación quede ensom-

⁹ PÉREZ DE ARMIÑÁN, A.: «La potestad regia de concesión de dignidades nobiliarias», en *Compendio de Derecho Nobiliario*, Diputación Permanente y Consejo de la Grandeza de España y editorial Civitas, Madrid, 2002, p. 157.

¹⁰ MOZO SEOANE, A.: «El Derecho nobiliario español actual. Dignidades nobiliarias. Títulos, Honores y Distinciones. Las Órdenes militares», en *Derecho Nobiliario*, Carlos Rogel, coord., Editorial Reus, Madrid, 2005, p. 61-62.

¹¹ FERNÁNDEZ-FONTECHA, M.: «Honores y Distinciones», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, M. Aragón Reyes, coord., Civitas, t. I, Madrid, 2001, p. 106.



brecida por el hecho de que en muchos casos dicho acto precise de refrendo ministerial, como luego se dirá. En nuestra opinión, el Rey de España tiene atribuida, «*con arreglo a las leyes*», la facultad de innovar en solitario el ordenamiento jurídico creando títulos y grandezas sin contar para nada con el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que éste tenga también atribuida legalmente tal iniciativa, según se desprende claramente de los artículos primero de la Ley de 4 de mayo de 1948, por la que se restablece la legalidad vigente al 14 de abril de 1931 en las Grandezas y Títulos del Reino, y 2 del Real Decreto sobre concesión y rehabilitación de Títulos y Grandezas de España de 27 de mayo de 1912.

El cotejo de ambas disposiciones permite colegir que el Rey puede conceder títulos de nobleza, si bien, cuando se trate de premiar méritos fuera de lo común, «*bastará*» el acuerdo del Consejo de Ministros. En el primero de los casos (concesión privativa del Rey) habrá de instruirse previamente un expediente que acredite los merecimientos o servicios del agraciado y ser oídos la Diputación Permanente de la Grandeza de España y el Consejo de Estado, con funciones meramente consultivas. Como en la actualidad todas las concesiones de Grandezas y Títulos adoptan la forma de Real Decreto aprobado por el Gobierno, estos dos últimos trámites no se observan. De hecho, en la División de Asuntos de Gracia del Ministerio de Justicia tienen conocimiento por el *BOE* de las concesiones de nuevos Títulos y Grandezas.

La aprobación del Real Decreto de 27 de mayo de 1912 se interpretó en su momento como una limitación de la prerrogativa del Rey y como una mayor exigencia futura en los requisitos que habían de concurrir para poder ser distinguido con una dignidad nobiliaria. Paradójicamente, en los años siguientes aumentó de forma muy considerable el número de titulados, tanto las nuevas concesiones como las rehabilitaciones. Las dificultades, dudas y diferencias de criterio que se suscitaron en la aplicación del Real Decreto de 1912 y la nueva dinámica impulsada por Alfonso XIII a su actividad premial ha sido examinada con detalle por el profesor José Miguel Hernández Barral¹².

¹² HERNÁNDEZ BARRAL, J. M.: *Perpetuar la distinción. Grandes de España y decadencia social, 1914-1931*, RH+ Ediciones, Madrid, 2014, pp. 24-91.



Fig. 2. Don Felipe con el hábito de la Orden de Caballería de Santiago

Ello en lo que atañe a los títulos nobiliarios llamémosles *comunes*, porque si nos referimos a las dignidades dinásticas (Infantazgos y Títulos de la Casa Real), reguladas con carácter general por vez primera por el Real Decreto de 6 de noviembre de 1987, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, entendemos que constituyen una parcela reservada de modo exclusivo y excluyente al Monarca: «*Asimismo el Rey podrá agraciarse con la Dignidad de Infante y el tratamiento de Alteza a aquellas personas a las que juzgue dignas de esta merced por la concurrencia de circunstancias excepcionales*» (art. 3.º.2; son los llamados infantes de privilegio que se suman a los infantes natos regulados en el párrafo anterior) y «*el uso de títulos de nobleza, pertenecientes a la Casa Real, solamente podrá ser autorizado por el Titular de la Corona a los miembros de Su Familia*» (art. 6º).

Es de perogrullo. Resultaría disparatado que el Consejo de Ministros decidiera por su cuenta y riesgo distinguir a un españolito de a pie con la condición de Infante o con un ducado de la Real Familia. En este punto, un informe del Ministerio de Justicia de 8 de febrero de 1972 precisaba muy sensatamente: «*la Dignidad de Infante no ha sido considerada nunca de carácter nobiliario; no ha tenido la consideración de título del Reino ni ha estado sometida a sus normas. La concesión de honores y prerrogativas de Infante ha sido siempre un acto de gracia del Monarca como Jefe de la Casa Real, pues tales actos no afectaban al Gobierno del Reino y sí sólo a los de su Casa... Tampoco la Dignidad de Príncipe, como la de Infante, figura entre los Títulos reservados a la Casa Real que, por tal motivo, escapan de la condición*



de Títulos del Reino y son usados con carácter vitalicio y por voluntad del Jefe de la Casa por personas de la Familia del Rey con total independencia del orden sucesorio»¹³.

Todo esto en lo que a las formas originarias de adquirir una dignidad nobiliaria respecta. En cuanto a las derivativas que nuestra legislación autoriza —sucesión, rehabilitación, cesión, distribución, reconocimiento de títulos extranjeros, convalidación y autorizaciones para designar sucesor y para cambiar de línea— unas se encuentran perfectamente regladas (sucesión, cesión), otras contienen elementos reglados aunque sea la munificencia del Soberano la que tenga la última palabra (rehabilitación, distribución, reconocimiento y convalidación) y las dos últimas, las antedichas autorizaciones, constituyen una «*facultad única y exclusiva del Rey*»¹⁴. Tanto la elección de la denominación de la dignidad concedida como la autorización para un eventual cambio de la misma, prevista esta última en el art. 15 del Real Decreto de 27 de mayo de 1912, son también prerrogativas de la Corona.

Asimismo, la privación temporal o vitalicia de un título por motivo de la indignidad en la que hubiere incurrido su legítimo poseedor (art. 7 del Decreto de 4 de junio de 1948) supone una decisión independiente del Rey, aunque requiera propuesta previa del Consejo de Ministros y la formación de un expediente con audiencia del afectado.

Para Antonio Luque García, durante muchos años al frente de la Unidad de Títulos Nobiliarios del Ministerio de Justicia, el *ius majestatis* en materia de títulos de nobleza se extiende en no pocas ocasiones a las cuestiones procedimentales, resultando claramente inaplicables en un expediente nobiliario las obligaciones de resolver, plazos, efectos del silencio administrativo y otros trámites y requisitos adjetivos establecidos en la Ley 30/1992, de 20 de noviembre, hoy la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administra-

¹³ «Nota de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia sobre las Dignidades de Infante y de Príncipe en la Historia y el Derecho español», en Laureano López Rodó, *La larga marcha hacia la Monarquía*, 7ª edic., Plaza Janés, Barcelona, 1979, pp. 877-888.

¹⁴ VALLTERRA FERNÁNDEZ, L.: *Derecho Nobiliario Español*. 2ª edic., Comares, Granada, p. 480.



tivo Común de las Administraciones Públicas, porque la actuación puramente administrativa no tiene otro finalidad que la de preparar la decisión del Rey y éste puede apartarse de los informes de los órganos consultivos y de las propuestas de la Administración: «*existen procedimientos de Derecho Nobiliario en los que ni la actuación administrativa ni la decisión de los tribunales pueden obligar a la potestad real*»¹⁵. Si concesiones y rehabilitaciones son actos libérrimos del Rey, es razonable que no se le deba obligar a ejercer su prerrogativa en un plazo ajeno a su voluntad.

La Disposición adicional primera de la Ley 39/2015 debería haber incluido entre las actuaciones que se rigen por su normativa específica, y solo supletoriamente por lo dispuesto en dicha Ley, como es el caso de las relativos a materias tributarias, aduaneras y de Seguridad Social, los procedimientos en materia nobiliaria, tal y como hiciera el Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre procedimientos administrativos especiales en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

Junto a los títulos de nobleza, las reales órdenes y condecoraciones constituyen el otro gran *subgrupo normativo* que integra el Derecho Premial español. Si bien los Reales Decretos de 26 de julio de 1847 y 28 de octubre de 1851 supusieron el comienzo de un proceso de paulatina intervención gubernamental en una materia hasta entonces reservada al Soberano, creemos que los actuales estatutos y reglamentos reguladores de su concesión le siguen dejando un apreciable margen de iniciativa, sobre todo tratándose de las más clásicas e históricamente importantes, no digamos el Toisón de Oro, sobre cuya naturaleza jurídica —¿orden dinástica?, ¿estatal? ¿*mixti fori*, dinástico-estatal?— habría mucho que hablar. No debe pasarse por alto que la jefatura de las cuatro reales órdenes españolas civiles y militares nacidas al mundo del Derecho durante el Antiguo Régimen y que han llegado hasta nuestros días, -Carlos III, Isabel la Católica, San Fernando y San Hermenegildo-, constituye un fuero reconocido al Rey por la propia Constitución en su artículo 56.2,

¹⁵ LUQUE, A.: *Grandezas de España y Títulos Nobiliarios. Manual de Procedimientos Administrativos: Tramitación, Legislación y Jurisprudencia*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, p. 23.



pues ha de estimarse comprendida entre los demás títulos que *corresponden a la Corona*.

En este punto debe destacarse el hecho de que el Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey figura entre la reducida nómina de autoridades facultadas para elevar propuestas de concesión de las tres principales distinciones civiles del Reino: las órdenes de Carlos III, de Isabel la Católica y del Mérito Civil (arts. 8, 6 y 7 de sus respectivos Reglamentos, aprobados por los Reales Decretos 1051/2002, de 11 de octubre, 2.395/1998, de 6 de noviembre, y 2396/1998, de 6 de noviembre).

Aún es más, no existiendo reserva de ley a favor del Estado acerca de la creación de nuevas distinciones oficiales —y dada la proliferación de los premios más pintorescos a cargo de autoridades y organismos públicos diversos— nos parece perfectamente ajustada a Derecho la posibilidad de que S. M. el Rey pueda instituir algún galardón de nuevo cuño, en su condición de Jefe de la Casa y con fines domésticos, para recompensar fidelidades y adhesiones particulares o al personal directamente a su servicio.

La autonomía normativa *ad intra* que el artículo 65 de la Constitución garantiza a la Corona permite conferir carta de naturaleza a posibles ordenanzas o estatutos que regulen cuestiones de honores, etiqueta o protocolo de la Monarquía, sin intervención alguna del



Fig. 3. Audiencia de S.S. M.M. los Reyes a la Diputación Permanente y Consejo de la Grandeza y de los Títulos del Reino el 23 de diciembre de 2014



legislativo ni inserción en el *Boletín Oficial del Estado*. Decimos posibles porque, aunque es cierto que históricamente fueron numerosas, en la actualidad no se han dictado por parte de la Casa Real disposiciones específicas al respecto, si bien sus Normas Internas de 28 de noviembre de 1988 atribuyen a la Secretaría de Despacho y a la Unidad de Protocolo la responsabilidad organizativa de aquellas.

Es preciso tener en cuenta que el ceremonial palatino se rige por sus propias reglas, que no coinciden exactamente con las del Estado. Así, en algunos actos en que los Reyes reciben como anfitriones, tienen reservado un sitio preferente los antiguos altos cargos de la Casa, los títulos del Reino, las corporaciones nobiliarias o ciertas dignidades eclesiásticas, personas que, en cambio, carecen de ubicación especial según el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, aprobado por Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto.

Los títulos nobiliarios, las órdenes y condecoraciones, civiles y militares, y los tratamientos honoríficos son algunos de los signos o *semióforos* que se asocian especialmente a la *Weltanschauung* monárquica. No obstante es preciso subrayar que no son privativos de ella. Los títulos son reconocidos en la actualidad por algunas repúblicas (la de San Marino incluso ha estado creándolos ex novo hasta 1980) y las órdenes, condecoraciones y *titres de courtoisie* existen y han existido en todos los regímenes, abstracción hecha de su orientación política. Pero queda un conjunto atípico de relaciones premiales estrechamente vinculadas al titular de la Corona en su condición de Jefe de la Casa Real, de tal forma que serían impensables en un Jefe del Estado republicano. La tutela que ejerce Su Majestad sobre los cuerpos nobiliarios históricos —cuyos miembros mantienen con la Corona una relación de sujeción especial—, el visto bueno que sigue otorgando a sus reformas estatutarias y a sus juntas de gobierno son un ejemplo, siquiera crepuscular, de sus tradicionales competencias ordenadoras en la materia, de prerrogativa o de *pure faculté*. Haremos referencia detallada a ellas en el apartado correspondiente.

Creemos también que sería a todas luces incongruente que el Rey pudiera agraciarse con el infantazgo de privilegio o la grandeza de España hereditaria a cualquiera de sus súbditos y no estuviera facultado, en cambio, para otorgarle una simple carta de hidal-



guía. Quien puede lo más, puede lo menos. Indiscutiblemente. Recuérdese que se encuentran plenamente vigentes las leyes recogidas en el Libro XI, Título XXVII de la *Novísima Recopilación* de 1805 y demás disposiciones relativas a la nobleza no titulada que no resulten incompatibles con el ordenamiento constitucional vigente¹⁶.

En caso de duda, debe presumirse la posibilidad de que el Rey tenga atribuida la potestad honorífica *per se*, de conformidad con el principio de competencia expansivo que en materia premial opera en favor de la Monarquía. Dicho principio, que forma parte del imaginario colectivo en el arquetipo del Rey dadivoso y magnánimo, tiene su fundamento jurídico en una hermenéutica global, no atomizada, del Título II de la Constitución, que permite sostener la ficción, dada la suprema posición simbólica de la Corona, de la preexistencia implícita en su seno de todos aquellos títulos susceptibles de concesión así como la reversión a la misma de los que hayan caducado y no puedan ser objeto de rehabilitación.

Hemos de admitir que un dictamen emitido por el Consejo de Estado el 21 de octubre de 2004, relativo a la solicitud de confirmación del derecho al uso del escudo de armas del ilustre Solar de Valdeosera, apunta en dirección contraria a la hasta ahora expuesta: «*La potestad de concesión de honores y distinciones reconocida por el art. 62 f) de la Constitución ha de ejercerse según el precepto constitucional “con arreglo a las leyes”, entendiéndose por tales las disposiciones de rango legal y reglamentario que contienen el régimen jurídico de esta materia. A diferencia de Constituciones precedentes que suponían la existencia de una potestad regia cuasi absoluta para conceder honores y distinciones de todas clases, en la vigente esta potestad se halla constreñida a lo establecido en el ordenamiento jurídico y su ejercicio está sometido al refrendo ministerial, lo que impide que las lagunas legales puedan interpretarse como atribución implícita al Monarca de una potestad indefinida y amplísima*»¹⁷.

¹⁶ BARRIOS, F.; ALVARADO, J., y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *La nobleza no titulada en España. Dictamen Jurídico*, Instituto Español de Estudios Nobiliarios, Madrid, 2013, pp. 13-23.

¹⁷ Dictamen 2047/2004, de 21 de diciembre de 2004, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Documento CE-D-2004-2047.



En la monarquía constitucional —desde Fernando VII a Alfonso XIII— los textos constitucionales atribuyen a la Corona un amplio poder del que carece en la actual monarquía parlamentaria. El rey ya no es co-soberano y, por tanto, no tiene el poder constituyente; no comparte con las Cortes el poder legislativo, mediante la iniciativa legal, la sanción, la disolución y suspensión, y el nombramiento de una parte de senadores; tampoco es titular del poder ejecutivo y no interviene personal y directamente en el nombramiento de los ministros y altos cargos de la nación. Pero la concesión de recompensas y honores constituye una excepción y, aunque ejercida «*con arreglo a las leyes*», estas leyes le confieren un amplio margen de discrecionalidad y maniobra, de tal forma que podemos afirmar, en suma, que la Corona de España conserva intactas, como *fons honorum* o *fons nobilitatis*, gran parte de sus potencialidades preconstitucionales.

Queda por último preguntarnos en este apartado si cuando la Constitución en su art. 62 f) dispone que corresponde al Rey «*conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes*» se está refiriendo a todos los honores y distinciones posibles o solo a los conferidos por la Administración General del Estado. Dicho de otro modo, ¿deben concederse también en nombre del Rey las condecoraciones creadas por las Comunidades Autónomas? Con respecto a los honores de la Administración General, lo correcto es que se concedan todos ellos «*en nombre de Su Majestad el Rey*». Aunque esta expresión sacramental figura impresa en las reales cartas de los títulos nobiliarios y es habitual en los diplomas de las condecoraciones más importantes, a veces no ocurre lo mismo con las distinciones más modestas. Y sobre las condecoraciones autonómicas es preciso señalar que, según el artículo 149 de la Constitución, no existe competencia exclusiva del Estado en materia premial, por lo cual casi todas las Comunidades Autónomas se han dotado ya de sus propias distinciones y también de su particular regulación protocolaria.

Estas consideraciones de estricta técnica jurídica sobre las competencias que la Constitución de 1978 atribuye al Rey de España en materia de honores y distinciones han de acompañarse forzosamente de una reflexión más amplia sobre la dinámica que la propia institución monárquica ha desplegado desde 1975 hasta nuestros días



como vértice simbólico del Estado. Por diversos motivos la Monarquía española ha optado por ofrecer un perfil ceremonial muy bajo, simplista y gerencial, que está afectando claramente a las funciones representativas, de arbitrio y de moderación, que la Constitución le ha confiado. La pérdida (o dejación) por parte de la Corona del control efectivo del espacio de representación simbólica que le es consustancial ha propiciado que diferentes poderes subestatales, autonómicos principalmente, se hayan apresurado cubrir el vacío ceremonial con sus propios instrumentos identitarios, que por lo general descansan sobre exageraciones históricas diversas y una concepción de la descentralización administrativa como dogma incuestionable.

Ejemplo de lo que decimos es que desde hace muchos años la imposición de condecoraciones suele estar acaparada por el político o ministro de turno, con propósitos descaradamente electoralistas o miras a potenciar su imagen personal, en un acto donde el rito solemne como ceremonia institucional y su peculiar y ornamental metalenguaje han sido suplantados por una puesta en escena al más puro estilo Hollywood, —palabras deslucidas y atuendos, decorados y gestos corporales desenfadados—, en donde cualquier referencia a la Corona como fuente de honores es sospechosamente silenciada. Luego los titulares de los medios de comunicación —«el ministro tal condecoró a fulanito»— hacen el resto y el desconcierto de la ciudadanía, que no acaba de comprender muy bien quién y por qué se condecora a quien, está servido. Resulta indudable que la monopolización por el poder ejecutivo, por legítimo que sea su mandato parlamentario, de la concesión de honores conduce a una inevitable politización y sectarización del modo en que el Estado honra a sus ciudadanos prominentes.

Antonio Maura y Montaner (1853-1925), presidente del Consejo de Ministros en cinco ocasiones durante el reinado de Alfonso XIII y gran jurista, escribió que «*los Títulos y Grandezas aunque estén destinados a los linajes con ellos honrados o ennoblecidos, aunque constituyan otras tantas vinculaciones familiares, aunque defieran por derecho de sangre y por la virtualidad del orden sucesorio adoptado en cada institución, son bienes sobre los cuales nunca levanta la mano la autoridad del Rey*»¹⁸. A nosotros también nos parece que la facultad regia de

¹⁸ MAURA, A.: *Dictámenes*, t. VII, Calleja, Madrid, s. f., p. 290.



conceder premios y distinciones constituye una reserva permanente de la Corona, una titularidad jurídica irreductible e íntimamente ligada a la liturgia monárquica, hasta el extremo de que el Derecho Premial es la parcela de nuestro ordenamiento sobre la que el Rey goza de una mayor discrecionalidad y autonomía.

La naturaleza jurídica de la concesión de honores según la jurisprudencia

El planteamiento tradicional de considerar los estímulos estatales de carácter honorífico como una manifestación de la actividad administrativa de fomento sigue siendo asumido por nuestros tribunales en la actualidad, aunque sometido a las exigencias del marco constitucional. Así, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo) en sentencia de 23 de junio de 2000, fund. J^o 3^o, subraya que *«las distinciones y recompensas constituyen una manifestación de la actividad administrativa de fomento ya que van dirigidas a estimular comportamientos que se estiman beneficiosos para los intereses generales. Esta actividad, como cualquier otra que proceda de un poder público, debe sujetarse a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Esto hace que deba respetar los principios y valores constitucionales siendo aquí de destacar, en cuanto se trata de una actividad específicamente referible a una Administración pública, la importancia que tiene el mandato de objetividad y eficacia contenido en el art 103.1»*.

Sobre este punto de partida, hemos de distinguir en la doctrina jurisprudencial las resoluciones recaídas sobre los títulos de nobleza y las referidas a las órdenes y condecoraciones. Unas y otras comparten un mismo principio inspirador: nos hallamos ante materia discrecional en donde la voluntad del titular de la potestad premial no puede ser suplantada por los tribunales.

El Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, se ha pronunciado sobre la *sustancia* de los títulos nobiliarios en dos importantes sentencias, la 27/1982, de 24 de mayo, y la 126/1997, de 3 de julio, de las que fueron ponentes Francisco Tomás y Valiente y Julio Diego González Campos, respectivamente.



La primera resolvió un recurso de amparo planteado por un particular, quien alegaba que la condición de casar con noble impuesta en 1733 para poder acceder *in perpetuum* en el mayorazgo (luego marquesado) de Cartagena había devenido discriminatoria, tras la entrada en vigor de la Carta Magna, por ser contraria al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

La resolución deniega la tutela implorada *«pues en fin de cuentas son de la misma índole el hecho condicionante y el condicionado, y tan anacrónico y residual es aquél como éste, pero no siendo anti-constitucional el título nobiliario no puede serlo supeditar su adquisición por vía sucesoria el hecho de casar con noble»* (fund. J° 3). En otro de sus párrafos se dice: *«El legislador constituyente de 1978 pudo prohibir hacia el futuro la concesión de nuevos títulos, al menos de títulos hereditarios, e incluso pudo prohibir o mitigar la subsistencia de los antiguos. Pero lo cierto es que aunque la Constitución no los menciona, los títulos nobiliarios existen en sus dos formas: los antiguos y los de nueva concesión... El poseer un título nobiliario es un hecho admitido por el ordenamiento jurídico actual que ampara constitucionalmente su concesión por el Rey a cualquier español (arts. 62 f. y 14 de la CE) como acto de gracia o merced en cuanto a la decisión última, pero en todo caso “con arreglo a las leyes”... Desde 1820 un título nobiliario es —y no es más que eso— una preeminencia o prerrogativa de honor, y por eso se entiende nemine discrepante que su concesión corresponde al Rey como uno de esos honores a que se refiere el art. 62 f) de la Constitución»* (fund. J° 2).

En lo que concierne a las atribuciones de la Corona sobre concesión de honores y distinciones, de forma más matizada que la sentencia 27/1982, la sentencia 126/1997 dice lo siguiente: *«Desde la Constitución de 1812 hasta la actualmente vigente se ha entendido, sin discusión, que la concesión de títulos de nobleza constituía uno de esos “honores” a los que hoy se refiere el mencionado art. 62 f) C.E. pese a que, en general, los Reales Decretos sólo expresen como fundamento de la concesión la voluntad del Monarca. Lo que en los inicios del Estado liberal enlazaba fácilmente con las facultades del Rey en el Antiguo Régimen, y ello aún se refleja en el lenguaje, ya que en la jurisprudencia sobre títulos nobiliarios se continúa aludiendo a la existencia de una “prerrogativa regia”. Cuando es indudable que, por im-*



perativo del citado precepto de la Constitución, el Rey ha de ejercer su facultad de conceder un título de nobleza “con arreglo a las leyes”; y dicho acto, además, queda sujeto a refrendo ministerial (art. 64.1 C.E.), cuyo “sentido original y aún hoy esencial” es el “traslaticio de responsabilidad inherente al mismo” (STC 5/1997, fundamento jurídico 2º)» (fund. Jº 10).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo elaborada sobre esta cuestión en el periodo que abarca desde la Ley de 1948 que restableció la legislación nobiliaria y la Constitución de 1978 podemos sintetizarla en la siguiente declaración recogida por la sentencia de 28 de septiembre de 1972: *«que la concesión de un título nobiliario es una acto puramente graciable del Soberano, que sin limitación alguna puede concederlo o negarlo»*. Tras la entrada en vigor de la Constitución, la jurisprudencia civil y contencioso-administrativa continúa adscribiéndose a la tesis de la prerrogativa regia.

La doctrina consolidada de la Sala Primera del Tribunal Supremo puede resumirse del modo siguiente: *«es primordial admitir que quien es creador de dignidades nobiliarias tiene también soberana potestad para suprimirlas y asimismo para modificarlas, doctrina que sin apartarse de lo dispuesto en la citada Ley 25, Título 1º del libro VI de la Novísima Recopilación, precisamente se conforma a ella como lo demuestra la frase “siempre que no manifieste yo otra cosa expresamente”»*, (sentencia de 25 de octubre de 1996, fund. Jº 2, coincidente con la doctrina expuesta en sentencias anteriores de 22 de noviembre de 1892, 27 de junio de 1896, 20 de junio de 1908, 28 de enero de 1928, 1 de diciembre de 1967, 26 de marzo de 1968, y 8, 24 y 29 de 1967, 30 de junio de 1978, 25 de febrero de 1983 y 27 de julio de 1987).

En lo que a la Sala Tercera concierne, la sentencia de 25 de mayo de 1987, tras declararse competente para el control de los aspectos relativos a eventuales violaciones de las normas de procedimiento establecidas en las disposiciones aplicables, considera *«que la Administración no actúa tanto por sí, como en nombre de un poder de soberanía que corresponde al Rey en ejercicio de competencias no administrativas sino constitucionales»* (fund. Jº 3). Por ello, sigue diciendo, el ámbito de la jurisdicción contenciosa, además de no alcanzar a los supuestos regidos por el derecho material nobiliario que, se-



gún ley, son de índole civil y respecto de los cuales sólo son competentes los tribunales civiles, «... *tampoco alcanzaría al control del acto de honor o gracia del Rey —como tal— ya que por su naturaleza es expresión del ejercicio de una potestad que corresponde al mismo como Jefe del Estado por normas de prerrogativas política o histórica y no por normas de Derecho administrativo, si bien referido a los supuestos de creación propiamente dicha o modificativa o de revocación en los que propiamente se da o ejecuta una facultad o prerrogativa de honor, mientras que en los supuestos previstos como procedimientos especiales del Decreto de 10 de octubre de 1985 (sucesión, convalidación, etc.) las facultades de todos los órganos intervinientes han de ajustarse a lo prescrito legalmente*» (fund. J^o 3). En similares términos se han pronunciado diversas resoluciones posteriores (sentencias de 7 octubre de 1997, 10 marzo de 1998, 17 octubre de 1998 y 14 de mayo de 2013, entre otras).

Otra importante referencia a la cuestión la encontramos en la sentencia de 5 de junio de 2001. Se dirimía en ella la ejecución de una sentencia firme de lo civil que había declarado el mejor derecho del ahora demandado para la posesión, uso y disfrute de un título nobiliario que le había sido reconocido por el correspondiente Real Decreto firmado por el Rey y refrendado por el Ministro de Justicia con revocación de la concesión, por rehabilitación, a un titular anterior. Dice en un pasaje la sentencia de la Sala Tercera: «*Lo que ocurre es que aquí estamos tocando ya el campo constitucionalmente reservado a otro poder público, porque esta materia de títulos nobiliarios entra dentro de eso que se llama, un tanto crípticamente, “prerrogativa de gracia”, que tiene sus propias reglas que pueden diferir, y de hecho difieren, de las que regulan y condicionan la actuación de los restantes poderes públicos*» (fund. J^o 4).

También la rehabilitación de un título nobiliario es considerada por el Tribunal Supremo un acto libérrimo del Rey: «*La rehabilitación es una potestad graciable de S. M. el Rey —“plenamente potestativa”— que no puede ser objeto de revisión jurisdiccional. En palabras de la sentencia de 24 de noviembre de 1993 (recurso 214/1993), reproducida en la de 1 de febrero de 2012 (recurso 247/2011) “la rehabilitación de dignidades nobiliarias constituya un acto graciable de S. M. el Rey... quien en el ejercicio de la prerrogativa regia puede denegarlo,*



sin posibilidad de impugnación, aun cuando se cumplan aquéllas (las condiciones objetivas para la rehabilitación)» (sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 11 de Junio de 2013, fund. Jº 3). Doctrina plenamente coincidente con la dimanada del Consejo de Estado: «*La rehabilitación se inserta en el ámbito propio del ejercicio del derecho de gracia de Su Majestad el Rey [artículo 62.f) de la Constitución], reviviendo los títulos nobiliarios caducados precisamente a través del ejercicio de la prerrogativa regia»* (Dictamen de 9 de febrero de 2006, ref. 2128/2005).

Con respecto a la autorización para designar sucesor de un título nobiliario, ha señalado la misma Sala Tercera, —en su sentencia de 24 de enero de 1986, que reproduce los argumentos de la sentencia de la misma Sala de 18 de junio de 1984—, que nos encontramos ante una «*decisión quasi directa... sin necesidad de expediente contradictorio, por encontrarnos ante una materia enteramente graciable en la que propiamente no existe procedimiento reglado y de obligada observancia; por ello, no cabe aducir infracción de trámites esenciales que no son exigidos en la casi huérfana legislación aplicable al supuesto enjuiciado y en que el acto o decreto-autorización es expresión típica de la prerrogativa de gracia u honor que se atribuye libremente al Rey, art. 62 f) de la Constitución, sin que quepa calificar a tales actos o resoluciones de administrativos, como sometidos al Derecho Administrativo, dado que son expresión del ejercicio de una potestad que corresponde al Rey como Jefe del Estado por normas de prerrogativa política o histórica»* (fund. Jº 2). Por tanto, puede sostenerse que, vigente la legislación histórica en materia de títulos de nobleza, la autorización de la alteración de su línea sucesoria es expresión típica de la prerrogativa de gracia del Rey, sin que pueda calificarse tal autorización como un acto sometido, stricto sensu, al Derecho Administrativo.

La distinción entre potestad discrecional y potestad reglada constituyó uno de los criterios del señalamiento de la contienda contencioso-administrativa en la primera ley de garantías jurisdiccionales, conocida con el nombre de su mentor, el jurista Santamaría de Paredes. Esta norma, que data de 1888, tras sancionar la posibilidad general de recurrir las resoluciones gubernativas vulneradoras de derechos legalmente reconocidos, excluyó en bloque del conocimiento judicial «*las cuestiones que por la naturaleza de los*



actos de los cuales procedan, o de la materia sobre que versen, se refieran a la potestad discrecional» (art. 4º-1) y en particular las resoluciones dictadas por el Consejo de Guerra y Marina como Asamblea de las Reales Ordenes de San Fernando, San Hermenegildo y Mérito Militar así como las relativas a ascensos y recompensas de los jefes y oficiales del Ejército y la Armada por merecimientos en campaña y hechos de armas (art. 4º-5 y 6). La reforma de 1894 no modificó las exclusiones referidas que fueron objeto de algunas críticas, casi siempre moderadas, por parte de ciertos tratadistas.

En esta primera etapa no hemos encontrado pronunciamientos referidos a las órdenes o condecoraciones civiles, lo que resulta lógico pues es difícilmente imaginable que un ciudadano reclamara judicialmente su concesión, al estar huérfana casi por completo de elementos reglados. Dicha posibilidad solía, en todo caso, ejercitarse por vía de derecho de petición; recordemos que la solicitud de honores y prebendas por medio de memoriales elevados al Rey, hoy reputada de mal gusto, fue una práctica habitual en la España del Antiguo Régimen.

En cambio, fueron relativamente frecuentes las sentencias sobre condecoraciones militares. Repasando la *Colección Legislativa* podemos apreciar cómo se inadmitían demandas o se absolvía a la Administración en procesos en los que los litigantes eran profesionales de la milicia. Un ejemplo: se rechaza una impugnación porque la resolución contra la cual se dirige tiene por único fin la concesión de medallas por hechos de guerra, dado que *«en las facultades discretionales del Gobierno está el aplicar estas recompensas en el grado y extensión que estime justo»*¹⁹. Otro: no procede el contencioso contra la decisión gubernativa que no estimando méritos suficientes para una determinada distinción, el ascenso a capitán, concede otra inferior, la Cruz Roja del Mérito Militar²⁰.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1956 mantuvo el sistema de cláusula general de competencia de la

¹⁹ Sentencia de 4 de noviembre de 1887, *Colección Legislativa del Ejército*, Madrid, 1887, pp. 729-730.

²⁰ Sentencia de 2 de marzo de 1895, *Colección Legislativa del Ejército*, Madrid, 1895, vol. I, pp. 305-307.



jurisdicción inaugurado por la Ley de 1888, pero despojándola de las limitaciones y rigideces de su artículo 4º. A cambio, introdujo la polémica noción de los actos políticos del Gobierno en su art. 2º b) y una nueva exclusión de materias concretas en el artículo 40, en cuyo apartado c) volvió a reproducirse la relativa a las recompensas castrenses: «*Las órdenes ministeriales que se refieran a ascensos y recompensas de Jefes, Oficiales y Suboficiales de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, por merecimientos contraídos en campaña y hechos de armas*».

La doctrina y la jurisprudencia exigieron una interpretación marcadamente limitada de este precepto «*y es por ello por lo que, cuando nos encontramos ante supuesto que no encaja perfectamente en su contenido, debe evitarse su aplicación. En consecuencia, en los casos en que se interesa alguna condecoración, como es la Medalla de Sufrimientos por la Patria [suprimida en 1989], no ya por méritos de campaña o hechos de armas, sino por otra razón distinta, entonces debe entenderse que es inoperante, y que la negativa de concesión puede ser objeto de fiscalización jurisdiccional*»²¹.

Aprobada la Constitución de 1978, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional mantuvieron una clara línea restrictiva sobre los actos políticos impugnables, aunque reconocieron su plena vigencia y funcionalidad, siendo el apartado c) el único epígrafe del art. 40 sobre el que no llegó a suscitarse formalmente cuestión de inconstitucionalidad.

No tenemos noticia de ninguna sentencia que haya considerado las cuestiones premiales espacios exentos de control jurisdiccional al asimilarlas a los actos políticos y albergamos serias dudas de que este proceder hubiere sido correcto porque aun cuando el Supremo y el Constitucional se encargaron de puntualizar que la enumeración de supuestos contemplada en el art. 2º b) de la LJCA no era limitativa, sino ejemplificadora, y que además no estaba referida unívocamente a los emanados del Gobierno (ya que es posible que tales actos sean predicables de otros órganos del Estado, como los gobiernos autonómicos), lo cierto es que los mismos tribunales an-

²¹ TRUJILLO, J.; QUINTANA, C., y BOLEA, J. A.: Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo, tomo I, Santillana, Madrid, 1965, p. 661.



tedichos parecen identificar los actos políticos con las grandes decisiones sobre la Nación y no con simples actos jurídicos singulares que pudieran afectar a una o varias personas determinadas, como serían la concesión de un título o una condecoración.

En el exhaustivo estudio que Antonio Mozo Seoane ha hecho sobre la discrecionalidad y la Administración Pública española hasta el año 1983 no vemos citada ninguna sentencia premial²². La única sentencia contencioso-administrativa que hemos localizado sobre condecoraciones civiles es la de 8 de febrero de 1958 del Tribunal Supremo sobre un acuerdo de la Diputación Provincial de Lugo concediendo distinciones a dos personas que desempeñaban cargos en la Administración, y se limitó a considerar ajustada a derecho la libre apreciación de méritos, —sin que tal decisión incurriera en la prohibición que entonces establecía el artículo 307 del Reglamento de las Corporaciones Locales de 1952 de otorgar honores a determinados funcionarios—, no haciendo el ponente un mínimo *excursus* doctrinal sobre la actividad premial propiamente dicha.

La vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa extendió la jurisdicción a todas las actuaciones de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo. Antes el Tribunal Constitucional había estimado derogadas todas las exclusiones al control judicial contenidas en el referido art. 40, teniendo en cuenta la cláusula de plenitud jurisdiccional del art. 24 de la Constitución española.

Además de lo dicho, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1998 amplía también su ámbito al disponer en su art. 2 a) que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con *«la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueren procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de*

²² MOZO SEOANE, A.: *La discrecionalidad de la Administración Pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal 1894-1983*, Montecorvo, Madrid, 1985, 606 pp.



dichos actos», lo que equivale a decir que los actos premiales del Gobierno, aunque fueren discrecionales, han de dejar a salvo los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero son sabidas —a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional— las razones por las cuales no existe un derecho fundamental a ostentar un título nobiliario o una condecoración, por lo que no cabe tampoco reclamar por esta vía la tutela judicial.

Consecuentemente, en el caso de que se invocase por actor legitimado un derecho o interés lesionados por una actuación del Gobierno, los tribunales contencioso-administrativos deberán, primero, analizar si se trata de una decisión calificable como premial-discrecional, examinando para ello sus características según la normativa vigente y, después, si lo fuere, identificar la eventual existencia de los elementos reglados susceptibles de fiscalización. En todo lo demás han de abstenerse de actuar huyendo de la tentación de sustituir o enmendar la voluntad del Gobierno, cuyo control no corresponde a los jueces sino al Congreso de los Diputados por medio de preguntas e interpelaciones.

En tiempos más recientes se ha incrementado el número de pronunciamientos judiciales sobre algunas condecoraciones directamente relacionadas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, —la Orden al Mérito Policial, la Orden al Mérito de la Guardia Civil y la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo principalmente—, debido, quizás, a que las dos primeras son las únicas distinciones civiles que mantienen el carácter pensionado en algunas de sus categorías y a que la tercera se encuentra asociada a un complejo régimen jurídico de ayudas e indemnizaciones, y también, por qué no reconocerlo, al incipiente control social que, a través de los medios de comunicación y de algunas asociaciones profesionales, se ha empezado a ejercer sobre las concesiones. También la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, tutelada por el Ministerio de Defensa, ha dado lugar a algunos pronunciamientos interesantes de los tribunales. Hay algunas sentencias del Tribunal Supremo pero, sobre todo, de la Audiencia Nacional, en virtud de la competencia que para conocer estos asuntos le atribuye el art. 11.1 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



Fig. 4. Concesión por S.M. el Rey del tratamiento de «Real» a la Asociación de Hidalgos de España



Así, en la sentencia 8479/2009, de 18 de diciembre de 2009, la Sala Tercera del Tribunal Supremo subraya, obiter dicta, el carácter discrecional de la concesión de la Orden al Mérito Policial. Al examinar la normativa reguladora de la condecoración dice: *«se observa que la misma atribuye el principio de discrecionalidad o de libertad, resultante para la Administración, del empleo de la locución "podrá o podrán ser", que en el presente caso cobra especial significación en la medida en que nos hallamos ante una potestad que se materializa a través de la técnica administrativa de fomento, que, por la materia, convierte la decisión administrativa en un juicio discrecional, que solo puede ser superado por un quebrantamiento de los aspectos reglados del acto; o por los límites del Estado de Derecho en cuanto prohíbe la interdicción de la arbitrariedad o la desviación de poder (arts. 1.1, 9.1 y 3; 103; 106; 117, todos ellos de nuestra Carta Magna)»* (fund. J^o 1).

En similar sentido puede traerse la sentencia de 14 de noviembre de 2012 de la Audiencia Nacional, que se reafirma en la doctrina expuesta en sus dos anteriores sentencias de 11 de julio de 2007 y 24 de septiembre de 2008: *«Ya el Decreto de 18 de junio de 1943 y las Leyes de 15 de mayo de 1945 y la vigente Ley 5/1964, de 29 de abril, entre otras disposiciones del Ministerio de la Gobernación, hoy Ministerio del Interior, que regulaban las condecoraciones en debate, en todas ellas se configura su concesión como un acto discrecional del Ministro, debiendo añadirse que el art. 157 del Decreto 2.038/1975, de 17 de julio, que aprueba el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, dispone que "la cruz al Mérito Policial, cualquiera que sea su distintivo, será concedida por Orden del Ministerio de la Gobernación, a propuesta del Director General de Seguridad, oída la Junta de Seguridad y conforme a lo dispuesto en la citada Ley 5/1964, de 29 de abril", en cuyo art. 4 se dice igualmente de forma textual "Podrán ser recompensados...", de lo que se deduce con claridad que dichas recompensas no se conceden por el simple hecho de la concurrencia de una o varias circunstancias o condiciones previstas en la normativa para el otorgamiento de la Cruz del Mérito Policial, sino además por decisión del Ministro del Interior, tras serle propuesto el funcionario solicitante por la Dirección General y previa deliberación de la Junta de Gobierno de la misma, valorando la entidad de los méritos concurrentes en cada*



caso; es decir, que se trata de una facultad discrecional de la Administración, como implican los términos “a propuesta” y “podrán ser”, y no de una concesión automática y obligatoria a todo funcionario que se encuentre en una de tales condiciones, sin que exista en este sentido precepto legal alguno vinculante y preciso» (fund. Jº 2).

Puede citarse, en relación también con la Orden al Mérito Policial, la clarificadora sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de junio de 1998, en la que tras dejar sentado que *«la actuación de una potestad discrecional, que en el caso que nos ocupa se refiere a la de otorgar o denegar la condecoración policial específica, se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad»*, concluye afirmando con rotundidad: *«la concesión de la misma es una actividad propia de la Administración que no admite sustituciones en vía jurisdiccional»*.

Pasan de cuarenta las sentencias de la Audiencia Nacional dictadas en litigios relacionados con la concesión de la Orden al Mérito de la Guardia Civil. La sentencia de 3 de febrero de 2016 incluye su concesión *«entre la conocida como actividad administrativa de estímulo, en la que cabe apreciar un amplio margen de discrecionalidad, aunque no por ello excluido del control jurisdiccional»* (fund. Jº 4).

Tras esta declaración de principios, la sentencia de 21 de junio de 2017 sintetiza muy claramente toda la doctrina de la Audiencia Nacional en su fundamento jº 7, que parcialmente transcribimos: *«La concesión de estas recompensas, como tenemos reiteradamente dicho en esta Sala y Sección, por todas la SAN, de fecha 14 de enero de 2009, Recurso 110/2008, se trata de una facultad discrecional de la Administración, como implican los términos a propuesta y podrán ser, y no de una concesión automática y obligatoria a todo funcionario que se encuentre en una de tales condiciones, sin que exista en este sentido precepto legal alguno vinculante y preciso, y sin que por último pueda hablarse de discriminación o infracción del principio de igualdad en la aplicación de, la Ley, al concederse estas condecoraciones sólo a algunos de los funcionarios que se encuentran en las situaciones descritas, pues es la propia Ley la que otorga al Ministro tal facultad, como queda dicho, teniendo en cuenta los particulares méritos de cada caso, como son la importancia y excepcionalidad de los servicios, las cualidades de patriotismo, lealtad o abnegación puestas*



de manifiesto, y el valor, capacidad y eficacia reiterada, entre otros factores a valorar, evidentemente distintos en cada supuesto».

Continúa diciendo el tribunal: *«También, en innumerables sentencias de esta Sala y Sección, hemos dicho que: la normativa aplicable al caso no concede un derecho al ingreso en la Orden sino una expresa facultad del Titular de la competencia, que la ejerce de manera discrecional... Es decir, el funcionario no tienen derecho subjetivo a que le sea otorgada la distinción, y ello aunque cumpla con las condiciones establecidas en la ley, pues se necesita además la libre y expresa facultad de la autoridad administrativa competente. El carácter discrecional de la concesión de honores y condecoraciones en el presente caso significa que los requisitos que establece la ley para permitir la concesión de la misma son requisitos mínimos, de suerte que a partir de ellos y de manera discrecional debe la Administración valorar con libertad de criterio el carácter meritorio de los hechos analizados y su relevancia, para con ello ponderar si son dignos o no de la distinción. Por ello, el ámbito de revisión jurisdiccional, como acto discrecional, queda circunscrito a los elementos reglados del mismo».*

Son igualmente significativas las resoluciones judiciales dictadas por la misma Audiencia Nacional en relación con los recursos presentados contra la denegación por el Ministerio del Interior a diferentes ciudadanos, civiles y militares, de la Encomienda de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo; así las sentencias de 23 de junio de 2005, 19 de julio de 2007, 19 de mayo de 2011, 17 de diciembre de 2012, 25 de febrero de 2013 y 27 de mayo y 16 de diciembre de 2013. De su lectura se desprende las importantes antinomias y deficiencias de técnica normativa existentes en su normativa reguladora (que no solo no se han resuelto, sino que se han agravado en las sucesivas modificaciones introducidas posteriormente) y las interferencias y disfunciones que sobre los planteamientos puramente honoríficos que deben prevalecer en la concesión de toda condecoración suponen las indemnizaciones económicas a las víctimas del terrorismo.

El catedrático Ramón Parada ha dejado escrito: *«la concesión de las condecoraciones militares es básicamente reglada, sobre todo, cuando se conceden en premio a la buena conducta, a la permanencia en los Ejércitos (cruces de San Hermenegildo) o son consecuencia de*



avatares concretos (medalla de Sufrimientos por la Patria) suelen ser objeto de detalladas regulaciones, y lo mismo ocurre en algunas condecoraciones por hechos heroicos, que se depuran en expedientes contradictorios (Medalla Militar, Cruz Laureada de San Fernando, etcétera)»²³.

Esta opinión debe ser matizada. Todas las sentencias que hemos consultado distinguen en el acto discrecional unos elementos reglados, judicialmente fiscalizables, de la decisión premial en sí, que no puede ser reemplazada en vía judicial. El aspecto material o sustantivo exige examinar los méritos del agraciado y exponer los motivos determinantes de la concesión con criterios de racionalidad, juicio valorativo que incumbe exclusivamente a la Administración Pública titular de la potestad premial. En este punto se incluiría la elección por parte de la Administración concedente de la concreta categoría dentro de una orden o condecoración. Los elementos reglados serían la existencia misma de la potestad premial y la rigurosa observancia de las normas de competencia y procedimiento para su actuación o ejercicio.

Un diáfano ejemplo de este planteamiento lo tenemos en la Real y Militar Orden de San Hermenegildo que desde que fuera instituida por Fernando VII en 1814 tiene por objeto «*recompensar la constancia en el servicio y la intachable conducta de los militares*». Si bien el primer requisito se encuentra perfectamente regulado en el vigente Reglamento de la Orden de 23 de junio de 2000, en cuyo artículo doce y siguientes se establecen los tiempos mínimos para el ingreso y promoción interna así como los cómputos para su validación, la «*intachable conducta*» es un concepto jurídico indeterminado que debe encontrar en la Asamblea de la Real Orden el foro idóneo para su serena ponderación, de forma que, de un lado, se consiga un adecuado equilibrio entre la carencia de antecedentes penales y disciplinarios y los efectos de la cancelación reglamentaria de las notas desfavorables en la documentación personal del postulante y, de otro, la fiel observancia de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en cuanto que «*constituyen la regla moral de la Institución Militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros*».

²³ PARADA, R.: *Derecho Administrativo*, Parte general, 5.^a edic. Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 408.



Este concepto de haber observado «*intachable conducta*» ha sido perfilado con delicada sensibilidad por las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2001, dictada en recurso en interés de Ley, y de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de abril y 13 de julio de 2000, 8 de noviembre de 2005, 18 de abril de 2007, 26 de septiembre de 2012, 13 de noviembre de 2013 y 12 de noviembre de 2014, entre otras, que resolvieron que corresponde en último extremo a la asamblea permanente de la Orden su valoración conforme a las precitadas Reales Ordenanzas, de tal modo que el cumplimiento objetivado de los plazos de permanencia en los Ejércitos no faculta automáticamente su admisión en ella.

No nos resistimos a transcribir una reflexión volcada en la sentencia referida de 18 de abril de 2007, que al fiscalizar la baja en la Orden de un miembro de la misma alude expresamente al Derecho Premial: «... *ha de enmarcarse en un contexto ajeno a cualquier procedimiento disciplinario, no es este el sentido y finalidad del expediente que nos ocupa, que ha de interpretarse en un contexto perteneciente a lo que podríamos calificar como derecho premial u honorario en el que la Administración militar, a través de la Asamblea Permanente, o recompensa a sus servidores, o una vez recompensados les priva de este beneficio, lo que se enmarca en conceptos más propios de la profesionalidad y ética militar*».

La posición de la Abogacía del Estado ante los tribunales en estas cuestiones está muy bien reflejada en un dictamen de 26 de diciembre de 2006, emitido con ocasión de una concesión de la Medalla al Mérito en el Trabajo, uno de los escasos pronunciamientos que hemos podido encontrar del servicio jurídico en la materia. En este dictamen la Abogacía General del Estado aborda el acto de concesión desde la doble perspectiva referida y recuerda que es plenamente aplicable a la actividad premial de la Administración la doctrina de que «*las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés del propio órgano administrativo a quien se confía su ejercicio, sino el interés general que, conforme al artículo 103 de la Constitución Española, la Administración Pública está llamada a servir... En este sentido, la potestad discrecional exige una apreciación casuística por la Administración de*



la concurrencia de los presupuestos legales o fácticos a los que la ley condiciona el ejercicio de la propia potestad».

Es decir, que la decisión premial sea discrecional no significa que sea arbitraria o caprichosa. Así lo recalca la línea jurisprudencial más reciente de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo que está estableciendo parámetros cada vez más exigentes de motivación como condición de legalidad exigible al ejercicio de potestades discrecionales. Debemos recordar que el art. 35.1.j) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que *«Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: ... Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa».*

Sobre estas proposiciones, extraemos dos importantes corolarios de la Abogacía del Estado en su dictamen: a) *«la apreciación de méritos en el concesionario de la medalla en su día otorgada configura el elemento discrecional de la potestad administrativa y, en cuanto a tal, resultaría exento de control jurisdiccional, salvo en el caso de que el ejercicio de la potestad llevase a un resultado manifiestamente absurdo, arbitrario, o contrario a los principios generales del Derecho, lo que, en principio, no se desprende de los antecedentes remitidos»;* b) *«El examen de legalidad del acto de concesión de la medalla de referencia, desde un punto de vista formal o procedimental, pone de manifiesto las irregularidades que se indican en el fundamento jurídico IV del presente informe, las cuales constituyen causas de anulabilidad y pueden justificar la incoación de un procedimiento de declaración de lesividad de la Orden Ministerial de concesión»²⁴.*

En resumen, el que hayan de observarse ciertos requisitos a los que necesariamente deberá acomodarse la actividad premial no empece, sin embargo, para que el criterio último que inspira la decisión misma sea discrecional y se traduzca en términos de total liber-

²⁴ Dictamen de la Abogacía General del Estado de 26 de diciembre de 2006 (ref.: A. G. Trabajo y Asuntos Sociales 7/06), ponente: Raquel Ramos Vallés (Dictámenes de la Abogacía del Estado, <https://www.boe.es>).



tad del Rey o del Gobierno sobre la apreciación y oportunidad de otorgar o no una determinada distinción.

En el supuesto de que la actividad premial pueda ejercerla el Rey en solitario estimamos que los tribunales únicamente podrán verificar su titularidad habilitante «*con arreglo a las leyes*», según reza el artículo 62 f) de la Constitución, por encontrarnos ante materia enteramente graciable en la que propiamente no existen trámites reglados, más allá de la prescripción genérica contemplada en el artículo 6.3 del Real Decreto 1879/94, de 16 de septiembre, que aprobó determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior: «*En los procedimientos de concesión de honores y distinciones se estará a lo establecido para el derecho de petición, pudiendo entenderse desestimadas las solicitudes cuando no haya recaído resolución expresa en el plazo de nueve meses*».

Como ha puesto de relieve el catedrático Jesús González Pérez, «*para los distintos sectores del ordenamiento procesal no existen los actos del Jefe del Estado*»²⁵. En efecto, ninguna de nuestras normas reguladoras de las garantías jurisdiccionales aluden a los actos de Su Majestad el Rey. Ni la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, al enumerar las autoridades y órganos de quienes pueden proceder la violación de derechos y libertades a efectos de interponer el pertinente recurso de amparo (art. 43.1), ni la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, al delimitar los actos sujetos al control del orden contencioso-administrativo (arts. 58 y 66), los mencionan.

El ordenamiento vigente no contempla, pues, la posibilidad de que se formulen pretensiones procesales contra los actos del Soberano, salvo que, al estar normalmente refrendados por el Presidente del Gobierno o el Ministro que corresponda, consideremos a estos últimos sus autores, en cuya hipótesis cabría su sometimiento a las salas de lo contencioso del Tribunal Supremo o de la Audiencia Nacional (arts. 58 y 66 de la LOPJ).

La Casa del Rey no forma parte de la Administración General del Estado, ni está expresamente personificada en la Ley 40/2015, de 1 de

²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Civitas, Madrid, 1988, p. 110.



octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, circunstancias que pudieran plantear algunas dudas sobre el acceso a la jurisdicción contenciosa de sus actuaciones. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 112/1984, de 28 de noviembre, caracterizó la Casa del Rey como «una organización estatal... que no se inserta en ninguna de las Administraciones Públicas». Dice el Tribunal Constitucional que «la nítida separación de la organización de la Casa Real respecto de las Administraciones Públicas, con fundamento constitucional en el art. 65 de la Constitución, y lo que esto comporta respecto a la independencia que debe rodear a la gestión de dicha Casa, admite una regulación del estatuto jurídico de personal de la Casa y que los actos que en aplicación de esa regulación procedan de los órganos a los que se encomienda la gestión puedan someterse al control jurisdiccional, a través de la vía contencioso-administrativa, y, en el caso de que se acuse la violación de un derecho o libertad fundamental, tengan acceso al amparo constitucional». Por tanto, los actos de pura gestión interna de la Casa deben someterse a control jurisdiccional, sin mengua de la independencia que garantiza el art. 65 de la Constitución. Pero no vemos en este pronunciamiento una conexión directa con la actividad premial.

Aun con todo, nos parece más clarificador, en lugar de centrar el debate en el sujeto titular de la actividad premial, —el Rey o la Administración—, destacar como, en uno u otro caso, la discrecionalidad constituye el elemento definidor y característico de los honores y distinciones, verdadero motivo por el cual su concesión ha estado tradicionalmente fuera de todo control jurisdiccional.

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que lo discrecional es lo no contencioso por antonomasia, estimamos que el control judicial sobre una decisión premial del Rey o del Gobierno, excepción hecha de sus elementos expresamente reglados, supondría una grave quiebra del principio de separación de poderes consagrado por nuestra Constitución.

Tipología de actos premiales de prerrogativa regia

A la vista de cuanto se ha dicho hasta ahora, ¿qué actuaciones premiales del Rey podrían considerarse actos de prerrogativa, es de-



cir expresión de su libre voluntad, manifestada directamente o, en su Real Nombre, a través del personal de alta dirección de su Casa, con independencia del ropaje formal con que se las envuelva?

Sin ánimo de ser exhaustivos, estimamos incluidos en dicha categoría conceptual los siguientes:

- a) La concesión de la dignidad de Infante de España de privilegio prevista en el art. 3.2 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes;
- b) La autorización de uso de los Títulos de la Casa Real a que se refiere el art. 6 del mismo texto legal y la revocación de la misma;
- c) La concesión de Grandezas de España y Títulos del Reino, con carácter perpetuo o vitalicio, la elección de su denominación y la fijación de su régimen sucesorio, este último en cuanto no contradiga lo dispuesto en la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios;
- d) La rehabilitación de Grandezas y Títulos perpetuos que no lleven incurso en caducidad más de cuarenta años;
- e) La aprobación de otros negocios jurídicos, de carácter más residual, previstos en la legislación nobiliaria: cambio de denominación, designación de sucesor (institución que lleva implícita la creación de una nueva cabeza de línea y que no está contemplada en la legislación positiva), conversión de títulos extranjeros en títulos del Reino, reconocimiento de títulos concedidos por los monarcas carlistas, reconocimiento de títulos otorgados por reyes españoles en territorios que pertenecieron a la Corona de España o fueron otorgados por el archiduque Carlos de Austria, convalidación de los actos de la Diputación de la Grandeza tras el paréntesis en la legislación nobiliaria producido por la proclamación de la Segunda República y confirmación de Grandezas y Títulos en caso de dudas sobre si han quedado o no extinguidos (estos tres últimos supuestos, por tener una eficacia temporal limitada, carecen en la actualidad de efectos prácticos);



- f) La concesión de la Insigne Orden del Toisón de Oro, de conformidad con sus Constituciones 27 de noviembre de 1431;
- g) El despacho de los asuntos relativos a la Real y Militar Orden de San Fernando, como Soberano de la misma, que disponen los arts. 3 d), 7.2 y 3, 18, 21.4 y concordantes del Real Decreto 899/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Fernando;
- h) La convocatoria del capítulo extraordinario y el ingreso del Heredero de la Corona contemplados en los arts. 6.1 y 14 del Real Decreto 1189/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo;
- i) El nombramiento de presidente del Real Consejo de las Órdenes de Santiago, Alcántara, Calatrava y Montesa y las concesiones de las diferentes dignidades y mercedes de hábito de caballeros de las mismas;
- j) La ratificación del cargo de Presidente y de los miembros de la junta de gobierno del Real Cuerpo de la Nobleza de Madrid;
- k) La ratificación del cargo de Teniente de Hermano Mayor y de las juntas de gobierno de las Reales Maestranzas de Ronda, Sevilla, Granada, Valencia y Zaragoza así como de los ingresos de nuevos maestrantes;
- l) La aprobación de las reformas de los estatutos de las órdenes y corporaciones precitadas.
- m) La autorización del uso de la partícula “Real” a entidades, clubes y asociaciones.

Entre las prerrogativas estrechamente vinculadas al titular de la Corona en su condición de Jefe de la Casa Real han de mencionarse igualmente la designación de nuevos cargos y oficios palatinos, de consejeros privados, de los tradicionales *Provedores de la Real Casa* (que, por cierto, proliferan sin control alguno en las etiquetas comerciales de algunos licores y exquisiteces gastronómicas), etc., la aprobación de expedientes sobre galas,



banquetes, recepciones, *Te Deum*, desposorios, lutos, exequias, honras fúnebres y ceremonias similares en las residencias de Palacio, concesión de las Reales Licencias de matrimonio, confirmación de antiguos privilegios honoríficos, de las armas reales y preeminencias a determinadas villas y localidades, o de sus escudos y emblemas centenarios a linajes y corporaciones (véase el *BOE* de 5 de octubre de 1981 en relación con el riojano Solar de Tejada), el refrendo de nuevas armerías particulares (como los extendidos de su propia mano en los años 1992, 1993 y 1995 sobre las armas asumidas por Don Sabino Fernández Campo, conde de Latores, el maestro Joaquín Rodrigo, marqués de los Jardines de Aranjuez, el almirante D. Fernando Poole, Jefe del Cuarto Militar de S.M. el Rey, y Don Emilio García Gómez, conde de los Alixares), etc.²⁶.

En este capítulo podrían también incluirse las facultades del Rey de España en el ejercicio del protectorado que ejerce sobre los Reales Patronatos (art. séptimo de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional), la designación de su representante en el Patronato de la fundación eclesiástica Real Colegio de San Clemente de los Españoles en Bolonia, el nombramiento de los Rectores del Real Colegio Inglés de Valladolid y del Real Colegio de Escoceses de Salamanca y la aceptación de presidencias honoríficas de fundaciones y comités organizativos, en la medida de que dichos gestos implican siempre un indudable agasajo y orgullo para la persona o entidad de que se trate.

Lo mismo puede decirse de muchos otros actos regios de fuerte dimensión emotiva y retórica —audiencias, visitas, cartas o telegramas de felicitación, etc.— que entretejen a diario los vínculos entre el Rey y el pueblo y que, aunque no son actos premiales en el sentido técnico-jurídico, tienen una indudable significación de honra y estima para sus destinatarios. En definitiva, todo lo que se ha dado en llamar *décor et environnement* de la Dinastía.

²⁶ DÁVILA, J. A.: «El Cronista de Armas de Castilla y León (1991-2001)», *Cuadernos de Ayala*, 8 (2001), p. 3; MARTÍNEZ LLORENTE, F.: «El *Royal Warrant*: aportación al estudio de los mecanismos extraordinarios de protección y fomento del “made in” en Europa», en *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè Editore, Milán, 2009, pp. 273-288.



El soberano despliega también una actividad premial débilmente procedimentalizada desde la óptica del Derecho, menos solemne que los actos anteriormente señalados, pero no por ello menos eficiente como valor de adhesión. La audiencia que concede a un grupo de empresarios, la fotografía que dedica de su puño y letra a una familia anónima o la firma que estampa en el libro de honor de un restaurante de moda son signos de distinción de una indudable proyección social que demuestran que la honra no es un patrimonio de clase sino aliento que impregna la existencia de todos, con consoladora repercusión sentimental en quien lo recibe. En otros casos, como la aceptación honoraria de la presidencia de un congreso científico o de una entidad benéfico-asistencial, el acto decisorio se materializa en una simple carta remitida por correo por el Jefe de la Casa.

Como curiosidad, podemos apuntar, que en España existía y existe la tradición de presentar las nuevas monedas a S. M. el Rey para que las *apruebe*, dado que se acuñan en su nombre y, habitualmente, con su efigie.

Estas prerrogativas que acabamos de apuntar son muy reveladoras de la posición del monarca en el ordenamiento jurídico estatal. Aunque pudiera parecer que estamos ante un ejercicio de facto de funciones regias implícitas o de reserva, resulta mucho más congruente admitir que tales relaciones se encuentran amparadas por «*las leyes*», en la acepción de bloque de legalidad ya apuntada, del que forma parte toda la normativa histórica en la materia, no de «*las leyes*» en sentido formal.

Opinión distinta implicaría que el régimen jurídico de la actuación de la Casa de Su Majestad, —tanto su gestión y organización domésticas como sus relaciones externas con otros órganos e instituciones del Estado y también con personas privadas, físicas o jurídicas—, ha de estar forzosamente regulado por una ley del parlamento, lo cual privaría por completo de sentido el mandato del art. 65 de la Constitución.

Todo ello nos lleva a reconocer la insuficiencia de una explicación meramente jurídico-normativa de la Corona. Y es que pretender constreñir, *more geométrico*, la heterogénea y compleja *afectividad* premial que puede llegar a desplegar la institución monárquica supone incurrir en un disparatado fetichismo legalista.



Fig. 5. Acto de imposición por S. M. el Rey de la Orden del Mérito Civil a diferentes ciudadanos particulares en el Palacio Real de Madrid

Las distinciones honoríficas y el Rey como jefe de la casa o dinastía

El asedio al que hoy se ve sometida la familia es mayor que en ninguna otra época porque se han aprobado leyes expresamente perpetradas para lograr su descomposición y, sobre todo, porque el relativismo y la atonía espiritual han contaminado casi por completo el tejido social en el que vivimos. Pretender, en este contexto, encontrar un solo politólogo o constitucionalista que abogue sin complejos a favor de las prerrogativas del Rey como Jefe de su Real Casa y Familia y que añada a sus atributos como Jefe del Estado su autoridad doméstica y las facultades de orientar la educación, de premio y corrección y de una especial guarda y cuidado, sobre el resto de sus parientes con derecho a ocupar el trono es tarea inútil.

En un sabroso ensayo que ningún exégeta de nuestra Carta Magna se ha tomado la molestia de leer, el jurista Manuel Díe y Más dedicó hermosas páginas a defender el poder del soberano en sus relaciones de familia. «*No es la patria potestad moderna, ni casi*



tampoco la antigua... no la ejerce solo sobre sus hijos, sino también sobre los nietos, sobrinos, padres y abuelos; no está limitada por la mayor edad, ni por la emancipación, ni por contraer matrimonio, sino que es perpetua, constante. Los Infantes son siempre infantes»²⁷.

Aunque la Jefatura del Estado es una magistratura unipersonal, los miembros de la dinastía, en cuanto conjunto de individuos que componen la familia reinante, gozan de unos títulos, prerrogativas y tratamientos determinados y ocupan un lugar en el orden sucesorio. Pueden acceder eventualmente a dicha Jefatura y están sujetos a una serie de obligaciones para con la propia institución y también para con el mismo Rey, como Jefe de la Familia. Ello explica que gocen de un peculiar estatus, por mucho que carezcan, la mayoría de ellos, de atribuciones constitucionales²⁸.

Estas obligaciones y este estatus son de naturaleza principalmente simbólica, pero no por ello menos importantes, y se traducen, sobre todo, en actuaciones en el ámbito representativo y protocolario, que tendrán diferente presencia e intensidad dependiendo, entre otros condicionantes, del lugar que ocupen en el orden sucesorio.

El catedrático Torres del Moral ha sido uno de los escasos constitucionalistas que ha examinado el principio monárquico y la función simbólica del Rey en relación con las *relaciones intradinásticas*, es decir con las funciones del Rey como Jefe de su Familia o Casa. En este punto, Torres del Moral ha escrito que *«No es lo mismo que un acto de las Reales Academias sea presidido por el Rey/Reina que por su consorte, por el Heredero o por una persona perteneciente al orden sucesorio. Si preside el Rey, lo hace en cumplimiento de la disposición constitucional (artículo 62. f) que le confiere el Alto Patronazgo de las mismas. Si lo hace su consorte o cualquier otra de las personas mencionadas, presiden como personas distinguidas y acaso*

²⁷ DÍE Y MAS, M.: *Nociones de Derecho Civil de las Familias Reales*, M. Romero, impresor, Madrid, 1902, pp. 64-66.

²⁸ Sobre el concepto de Casa Real y Dinastía a lo largo de la Historia y otros aspectos simbólicos del ámbito familiar de la Monarquía española vid. Jaime de Salazar, *Las señas de identidad del Rey de España a través de los siglos*, Real Academia de la Historia, Madrid, 2017.



con una sobreentendida y nada jurídica representación del Rey. Más bien estaríamos ante un caso de actuación de la Corona en un sentido amplio cercano a Dinastía, cuyo simbolismo alcanza a varias personas, más acusadamente cuanto más cercanas estén en el orden sucesorio, además de sus consortes, incluido el regio»²⁹.

Nada dice nuestra Constitución sobre las funciones propias del Rey como Jefe de la Familia o Dinastía, funciones que, a nuestro juicio, son inherentes a la propia esencia de la institución. Solo desde esta perspectiva adquieren pleno sentido las palabras pronunciadas por Don Juan de Borbón, un año antes de la aprobación del texto constitucional, con ocasión de la pública renuncia de sus derechos dinásticos en favor de su hijo el Rey Juan Carlos I, en una ceremonia que tuvo lugar el 14 de mayo de 1977 en presencia del Ministro de Justicia como Notario Mayor del Reino: *«Instaurada y consolidada la Monarquía en la persona de mi hijo y heredero Don Juan Carlos, que en las primeras singladuras de su reinado ha encontrado la aquiescencia popular claramente manifestada y que en el orden internacional abre nuevos caminos para la Patria, creo llegado el momento de entregarle el legado histórico que heredé y, en consecuencia, ofrezco a mi Patria la renuncia de los derechos históricos de la Monarquía española, sus títulos, privilegios y la jefatura de la familia y Casa Real de España, que recibí de mi padre, el Rey Alfonso XIII, deseando conservar para mí, y usar como hasta ahora, el título de Conde de Barcelona».*

«En las relaciones intradinásticas —precisa Torres del Moral— tiene vigencia acusada el principio monárquico (una monarquía no es una diarquía), de manera que el rey es el Jefe de la misma y existe una subordinación estricta de todos sus componentes al mismo»³⁰. Según nuestro autor, y aunque *«la Constitución suele guardar silencio sobre las costumbres y usos internos de la Casa y de la Familia»* contempla *«algunos detalles»* que denotan tal jerarquía indiscutida³¹.

Estos *«detalles»* serían: a) la posibilidad de que el Rey prohíba el matrimonio de una persona incluida en el orden sucesorio de la

²⁹ TORRES DEL MORAL, A.: «Concepción pansimbólica de la monarquía parlamentaria», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts Valencianes, 15, extraordinario por el XXV aniversario de la Constitución española, 2004, p. 212.

³⁰ *Ibidem*, p. 212.

³¹ *Ibidem*, p. 212.



Corona, «*lo que exceptúa el régimen jurídico privado de libertad matrimonial propio de una democracia*»; b) ciertas atribuciones que el Rey tiene respecto de su Familia que afectan al orden constitucional, concretamente al ejercicio de la Regencia y de la tutela del Rey menor de edad; c) el juramento de *fidelidad* al Rey del Príncipe Heredero y del Regente o Regentes, conforme a lo establecido en el artículo 61.2 CE³².

Tales prerrogativas permiten concluir a Torres del Moral que «*Todo lo cual, más los usos y costumbres familiares, como, por ejemplo, la petición de autorización matrimonial que los pertenecientes al orden sucesorio hacen en plena ceremonia al Rey y el asentimiento casi imperceptible de éste (gestos absolutamente innecesarios desde el punto de vista jurídico, a pesar de lo mucho y mal que se ha escrito sobre el particular) acentúan la vigencia del principio monárquico, casi patriarcal, del Rey en el seno de la Dinastía, último reducto de su indiscutida superioridad*»³³.

A vueltas con lo «*patriarcal*», la monarquía descansa sobre una condición indisponible, pues en caso contrario no sería monarquía: el principio hereditario. Principio a su vez indisolublemente vinculado a la consanguinidad y a otros atributos familiares anclados en las realidades más nobles de la naturaleza humana. Por ello, no le cabe aplicar —sin riesgo de desnaturalizar su esencia ontológica que, obviamente, es *discriminatoria*— los parámetros igualitarios predicables al resto de los ciudadanos, a los que hemos claudicado de forma indolora en apenas dos décadas..., salvo que incurramos en la necedad de pretender reivindicar la posibilidad (perdón por la *boutade*) de un monarca por adopción, de un monarca probeta, engendrado en vientre de alquiler, pareja de hecho, casado con persona del mismo sexo, polígamo o transexual.

Además, resulta incongruente reconocer, por una parte, la relevancia de las relaciones intradinásticas y la especial sujeción de los miembros de la dinastía respecto del Jefe de la misma y la insistencia, por otra, en enfatizar que tales vínculos carecen de eficacia ju-

³² *Ibíd.*, pp. 212-213.

³³ *Ibíd.*, p. 213.



rídica de ningún tipo. Un examen más profundo de los usos privados de la dinastía, aunque algunos de ellos sean normas de cortesía, etiqueta o ceremonial, nos conduce forzosamente a reconocer su conexión directa con los fines constitucionales que tiene atribuidos la Corona y, por tanto, su *relevancia* para el Estado.

Ha de tenerse en cuenta que no se trata de prácticas vagas e indeterminadas sino de usos tradicionalmente asumidos por los miembros de la dinastía como normas de obligado cumplimiento. La cuestión de si tales normas corresponden a un campo prejurídico, constituyen un momento en el *iter* formativo de la costumbre o son convenciones o usos vinculantes, como fuente del Derecho, en el sentido conferido por el art. 1.1 del Código Civil, bien merecía una reflexión más detallada que, hasta el presente, no ha sido abordada por la doctrina.

En nuestra opinión deben considerarse integrados en nuestro ordenamiento jurídico. En el tuétano de la cuestión subyace la inclusión o no en el concepto de Derecho de toda referencia a la realidad de las relaciones sociales y el debate sobre si lo jurídico se circunscribe a las disposiciones escritas o se extiende también a los principios y a la normatividad inmanente de las instituciones, asunto que se sitúa como telón de fondo de este trabajo³⁴.

Pero Torres del Moral pasa por alto la conexión de las relaciones intradinásticas con la concesión de honores y distinciones. Quien sí ha reparado en ella es el letrado del Tribunal Constitucional Juan Luis Requejo Pagés, quien sostiene que el Rey tendría dos naturalezas, esencialmente distintas, una como «*Jefe del Estado*», por decisión del constituyente de 1978, y otra como «*Jefe de la Casa española de Borbón*», que descansaría en un «*combinado de factores tradicionales, históricos y dinásticos localizados al margen de la Constitución y en un sistema normativo independiente*»³⁵.

Según Requejo, «*La condición de Jefe de una dinastía no le viene dada al Rey por la Constitución; se trata de una condición extracons-*

³⁴ Cfr. MORTATI, C.: *La Constitución en sentido material*, estudio preliminar y traducción de Almudena Bergareche, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 170-176.

³⁵ REQUEJO PAGÉS, J. L.: *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 86.



Para el Real Cuerpo de la Nobleza de Madrid,
con todo mi afecto.

V. el Rey R

Fig. 6. S.M. el Rey es el Jefe Supremo del Real Cuerpo de la Nobleza de Madrid



titucional... En ese círculo extra constitutionem se le reconoce al Rey el derecho de conceder mercedes nobiliarias. Qué títulos pueda conceder, a quién pueda otorgarlos y en qué condiciones, son, todas ellas, cuestiones pertinentemente reguladas en ese sistema normativo y sobre el particular nada puede decir ni oponer el ordenamiento constitucional; se trata de realidades y fenómenos que para la Constitución no existen y que tampoco precisan de ésta para disfrutar de validez en el sistema de normas en el que se verifican. Si el Rey dejara de ser Jefe del Estado como consecuencia de un cambio constitucional, para aquel sistema normativo el Rey continuaría siéndolo, sus sucesores serían tenidos por legítimos herederos del Trono y los títulos nobiliarios concedidos seguirían siendo válidos»³⁶.

Para este autor coexistirían dos sistemas normativos: «las distinciones conferidas por el Estado (bajo la forma de título o de cualquier otra manera)», cuya concesión formal correspondería al Rey como Jefe del Estado, pero sin ningún poder de decisión, «pues lo que se concede es un honor del Estado, del que él sólo es un órgano» y las mercedes nobiliarias concedidas por el Rey «como Jefe de la Casa española de Borbón y sin estar, entonces, sujeto a ningún condicionamiento constitucional».

La diferencia entre unos y otros «radicará en que, para el Estado, sólo serán relevantes los concedidos por el Rey en tanto que Jefe del Estado y sometidos a las condiciones que para su concesión se prevean en el ordenamiento, mientras que los otorgados por el Rey fuera de su condición de órgano constitucional no existirán, simplemente, para el Derecho»³⁷. Tal dicotomía resolvería, según nuestro autor, «los problemas que suscita la constitucionalización de la nobleza»³⁸.

El deslinde jurídico-conceptual de dos titularidades premiales en la misma persona del Rey, una en su condición de Jefe del Estado, la otra como Jefe de la Casa, aunque sugerente, nos parece forzado.

No parece incoherente que la Corona remolque un *corpus* teórico y jurídico propio que puede considerarse inherente a la institución; difícilmente puede sostenerse que determinados liderazgos o

³⁶ *Ibidem*, pp. 87 y 89-90.

³⁷ *Ibidem*, p. 92.

³⁸ *Ibidem*, p. 86.



reglamentaciones perturben de algún modo derechos universales pues, a la postre, sólo implicarían a las relaciones con una familia que los diferentes textos constitucionales han colocado en una posición de excepcionalidad.

Aquí podría ubicarse el debate sobre la naturaleza jurídica de la Insigne Orden del Toisón de Oro, cuyos dos primeros collares concedidos por Don Juan Carlos a Torcuato Fernández-Miranda y al Marqués de Mondéjar no adoptaron la forma de Real Decreto ni llegaron a publicarse nunca en el *Boletín Oficial del Estado*³⁹. Tampoco, obviamente, los cinco collares concedidos por Don Juan, Conde de Barcelona, como Jefe de la Dinastía entre 1941 y 1977, entre ellos al propio Don Juan Carlos, fueron refrendados mediante disposición normativa estatal de ninguna clase.

Ahora bien, los títulos de nobleza, hoy por hoy, tienen un reconocimiento oficial en nuestro ordenamiento y el escenario de su expulsión del mismo, para convertirse en meras marcas de honor privadas, parece remoto, aunque no inverosímil. Llegado el supuesto, la posible autorregulación de los títulos en el marco de una entidad asociativa particular llevaría aparejada una ventaja para sus poseedores: dejarían de pagar el impuesto que actualmente gravan las transmisiones nobiliarias. Sin embargo, una tutela directa de la Corona sobre los mismos, al margen de todo control jurisdiccional y de la protección de los tribunales, se nos antoja harto problemática y podría convertir a la nobleza titulada en un campo de minas. Si con su actual estatus de reconocimiento legal proliferan los títulos falsos, que algunos prefieren denominar con el delicioso eufemismo de «*títulos de cortesía*», no hay que forzar demasiado la imaginación para intuir cual sería el panorama de no existir marco regulador alguno.

Cuestión mucho más polémica y discutible es el ejercicio del *fons honorum* por parte de los titulares de dinastías históricas derrotradas. La posición del rey derrocado encuentra en el plano internacional elementos afirmativos como son el tratamiento que le dispensan algunos soberanos reinantes, en muchos casos unidos a él

³⁹ FRANCISCO, J. M.^a de: «La Gracia Real. Concesiones del Collar de la Orden del Toisón de Oro otorgadas por S. M. Don Juan Carlos I (1975-2014)», *Hidalguía*, 366 (2014), pp. 603-654.



por lazos de parentesco, que siguen respetando las prerrogativas inherentes a su nacimiento.

El segundo elemento a tener en cuenta es el comportamiento de los estados ante las dinastías destronadas por ellos. Su estatuto jurídico y consideración protocolaria ha dado más de un quebradero de cabeza a los servicios diplomáticos. Normalmente, las *leyes del exilio* acuerdan el alejamiento y la prohibición de que el soberano ex reinante y sus herederos regresen a su patria. La posible revocación de dicha decisión se supedita a la renuncia del soberano depuesto a toda reclamación del trono, lo que implica, en cierto modo, que el estado en cuestión le reconozca un estatus, pues resulta incoherente instar la renuncia de un derecho inexistente.

Estos reyes depuestos, y también los jefes de las casas reales históricas no reinantes, si bien han dejado de reclamar el trono perdido, son depositarios de un patrimonio heráldico y dinástico que siguen administrando donde quiera que hayan fijado su residencia. En este caso habría que distinguir dos supuestos: la concesión de títulos de nobleza y la tutela de las órdenes ecuestres vinculadas a la dinastía. Respecto a los primeros, de tales concesiones no puedan derivarse efectos jurídico-administrativos, si bien puede admitirse que el titular legítimo de una Casa Real conceda determinadas mercedes a sus hijos o parientes próximos, conforme a los usos y costumbres de la dinastía⁴⁰.

Estamos en completo desacuerdo, en cambio, con que esta práctica se extienda a ciudadanos particulares. Y ¿por qué? Pues porque la experiencia viene demostrando como, en torno a determinados pretendientes más o menos *regios* y a titulares de ciertas dinastías lejanas, pintorescas y exóticas, —particularmente, algunos reinos

⁴⁰ Cfr. NASALLI ROCA, E.: «Ordini cavallereschi dinastici e Stati successori», en *Archivio Giuridico*, Bolonia, 1951, pp. 154-162; PEZZANA, A., «Apunti per uno studio del Diritto nobiliare», en *Il Consiglio Stato*, 1980, 6-7, pp. 940 y ss.; RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: «Los Títulos Nobiliarios en nuestro Constitucionalismo histórico y en la Constitución de 1978», en *Compendio de Derecho Nobiliario*, Civitas, Madrid, 2002, p. 55; *Órdenes y condecoraciones: su historia y su uso por la realeza europea*, Discurso leído el día 17 de mayo de 2017 en la recepción pública del Ilmo. Sr. D. Amadeo-Martín Rey y Cabieses, Real Academia Matritense de Heráldica y Genealogía, Madrid, 2017.



tradicionales de Asia y África— acostumbran a pulular una corte de personajetes, casi siempre los mismos, con currículos dudosos y trayectorias profesionales de bisutería, que no se detienen hasta conseguir un título de esta clase, muchas veces pasando antes por *taquilla*. Pretender luego que tales concesiones —no sujetas a méritos objetivos— desborden el ámbito puramente privado, y sean reconocidas por los ordenamientos jurídicos de los países en los que viven los *agraciados* en cuestión, nos parece jurídicamente inaceptable.

La proliferación de estos títulos de fantasía, junto con otros ideados mediante una ingeniosa argucia arbitral en Italia, motivó que el Colegio Notarial de Madrid publicara, en su Boletín n.º 3, de 16 de junio de 2003, una instrucción para sus colegiados recordándoles *«que el uso en España de títulos nobiliarios españoles o extranjeros requiere autorización (artículo 17, Real Decreto 27 de mayo de 1912) y que ésta está sujeta al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (artículo 43 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre). En consecuencia, los notarios deberán excusar su intervención cuando no se acredite el cumplimiento de tales requisitos y evitar en todo caso que la actuación notarial pueda contribuir a crear una apariencia engañosa»*⁴¹.

La Diputación de la Grandeza de España y Títulos del Reino y el Consejo General del Notariado firmaron el 28 de mayo de 2019 un convenio con el fin de evitar que un documento notarial pueda ser utilizado para hacer creer a terceros que se está en posesión de una dignidad nobiliaria. La firma de este acuerdo se produce meses después de que un ciudadano llamado Antonio Pleguezuelos consiguiera publicar en el BOE un edicto firmado por un notario que le atribuía el falso título de «príncipe de Marbella». Estos hechos están siendo investigados por el Juzgado de Instrucción número 3 de Marbella, que ha imputado al falso príncipe y al notario por un presunto delito de prevaricación.

Las órdenes dinásticas son otra cosa, aunque tampoco se libren, en ocasiones, de comportamientos poco transparentes. El derecho de asociación está reconocido por todos los ordenamientos jurídicos de los países de nuestro entorno y no puede objetarse que, con

⁴¹ Cfr. Dictamen del Consejo de Estado 517/2001, de 15 de marzo de 2001, y sentencia 207/2012, de 7 de mayo, de la Audiencia Provincial de Madrid.



fines culturales, espirituales o metapolíticos, se trate de perpetuar determinado legado en el seno de una hermandad o corporación liderada por el jefe de una dinastía.

La *International Commission for Orders of Chivalry* (ICOC), fundada en 1960, organismo de referencia en estos asuntos, da a conocer periódicamente un registro de órdenes de caballería, —el último es del año 2016—, con la finalidad de establecer criterios de actuación y orientar a las autoridades e instituciones relacionadas con ellas. En dicho registro figuran, en un apartado diferenciado, aquellas *órdenes dinásticas* internacionales tuteladas por jefes de casas reales o príncipes no reinantes cuyo *fons honorum* el ICOC reconoce⁴². Ha de advertirse que cuando se producen disputas dinásticas, es decir cuando dos o más príncipes se arrojan la jefatura de una Casa Real, el conflicto se trasladada también al gran maestrazgo de las órdenes de familia.

El refrendo de los actos premiales del Rey

Una cosa es la titularidad premial y otra el refrendo de los actos emitidos en su ejercicio. El acto o el reglamento, como toda declaración de voluntad, ha de superar la fase de gestación íntima para poder incorporarse al ámbito jurídico. Cuando se trata de conceder títulos y grandes cruces, nombrar caballeros del Toisón y, en general, de dictar las disposiciones singulares o generales más relevantes en materia premial, la forma externa en que se exterioriza dicha voluntad es la de un Real Decreto que se publica en el *Boletín Oficial del Estado*. El resto de los honores estatales, las órdenes y condecoraciones en sus categorías inferiores principalmente, suelen otorgarse por medio de Orden Ministerial o de una simple Resolución del Subdirector General encargado de la Oficialía Mayor del Ministerio al que están adscritas, que no se publica en el Boletín.

La potestad cuasi exclusiva del Rey en materia premial permite hacer algunos matices en lo que respecta a la configuración del acto refrendado. Ángel Menéndez Resach incluye la concesión de hono-

⁴² *Register of Orders of Chivalry*, Report of the International Commission for Orders of Chivalry, 2016, pp. 24-37.



res y distinciones entre los «*actos mixtos de jefatura estatal y gubernamentales*», dando a entender con ello que constituye un supuesto de confluencia equilibrada de ambas voluntades⁴³.

Mucho más atinada nos parece la opinión de Miguel Herrero de Miñón, al considerarla «*típica competencia regia cuyo carácter gracioso y vinculado a la persona del Monarca reconoce la vigente legislación, a la que la propia Constitución se remite y respecto de cuyo ejercicio, incluso, la propia fórmula de concesión del título nobiliario expresa la accesoria de la intervención gubernamental*» y, por consiguiente, un «*acto complejo, de tal manera asimétrico que la intervención regia resulta de todo punto decisiva y la del refrendante meramente accesoria como requisito de control de legitimidad y, en la medida en que le es dado intervenir, también de consejo*»⁴⁴. Es lo que Jorge de Esteban llama «*refrendo originario*», nacido con la monarquía constitucional y que en la actualidad constituye un vestigio de los poderes ilimitados del soberano: «*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*»⁴⁵.

Para Antonio Mozo Seoane: «*Es perfectamente constitucional mantener que la intervención del Rey en el ámbito de los títulos nobiliarios no es simplemente formal o simbólica, en el sentido antes expresado, sino que está dotada de una considerable capacidad de iniciativa en la materia; incluso puede reconocerse que en dicho ámbito sea, normalmente y en la práctica, la iniciativa regia la que ponga en marcha el ejercicio de la competencia, dadas la propia naturaleza de ésta y la “prerrogativa real” que la legislación aplicable consagra al efecto*»⁴⁶.

⁴³ MENÉNDEZ RESACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, p. 432.

⁴⁴ HERRERO Y R. DE MIÑÓN, M.: «Refrendo de los actos reales», en Oscar Alzaga (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo V, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 301.

⁴⁵ ESTEBAN, J. de: *Curso de Derecho Constitucional Español*, Vol. III, Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 87.

⁴⁶ MOZO SEOANE, A.: «El Derecho nobiliario español actual. Dignidades nobiliarias. Títulos, Honores y Distinciones. Las Órdenes militares», en *Derecho Nobiliario*, Carlos Rogel, coord., Editorial Reus, Madrid, 2005, p. 62.



El problema estriba en que el Real Decreto da cobertura tanto a los actos regios en los que el Soberano actúa con absoluta discrecionalidad como a los acuerdos del Consejo de Ministros. Como unos y otros, los decretos del Jefe del Estado y los decretos del Gobierno, son siempre expedidos por el Rey con el refrendo del Presidente del Gobierno o de uno de los ministros, no hay modo de distinguir cuando dicho instrumento dispositivo es fiel reflejo de un acto deliberatorio y decisorio en materia premial, en que interviene única y exclusivamente la voluntad del Jefe del Estado, y cuando estamos ante un acto debido o constitucionalmente obligatorio para este último, en donde lo relevante y definitorio es el previo acuerdo del Consejo de Ministros, titular de la competencia premial que se ejerce al emitir el decreto que se trate, Consejo del que obviamente no forma parte el monarca.

María Asunción de la Iglesia, autora de una monografía de referencia en esta cuestión, *El gobierno por decreto*, distingue los decretos del Jefe del Estado de los decretos del Gobierno. Los primeros serían «*los que dicta el Jefe del Estado por sí mismo, sin la intervención previa y preceptiva del Consejo de Ministros*» y pone como ejemplo más relevante el decreto de nombramiento del Presidente del Gobierno, aunque da entender que también los nombramientos por el Rey de los miembros civiles y militares de su Casa son decretos de esta clase. No dice nada, en cambio, de los decretos regios en materia premial⁴⁷.

La clasificación de la profesora de la Iglesia carece de efectos prácticos en el tema que nos ocupa, pues sigue sin visibilizarse claramente el protagonismo del Rey. Una redacción más esmerada de las fórmulas promulgatorias de los reales decretos permitiría paliar, quizá, la actual confusión existente sobre los títulos jurídicos en virtud de los cuales se ejerce la potestad premial⁴⁸.

La solución que nosotros proponemos consiste en incorporar a la tipología de los diferentes instrumentos de emisión de disposiciones jurídicas una nueva y singular categoría que refleje sin ningún

⁴⁷ DE LA IGLESIA, M. A.: *El gobierno por decreto*, Pamplona, 1997, pp. 136-148.

⁴⁸ FANLO LORAS, A.: «La expedición por el Rey de los decretos», en *Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 1961 y ss.



II. AUTORIDADES Y PERSONAL

A. Nombramientos, situaciones e incidencias

MINISTERIO DE JUSTICIA

15379 *Real Cédula de 22 de diciembre de 2017, por la que se nombra Rector del Real Colegio Inglés de Valladolid al Reverendo Paul Charles Farrer.*

Por cuanto, hallándose vacante el cargo de Rector del Real Colegio Inglés de Valladolid, o de «San Albano, Seminario de Ingleses», que pertenece al Patronato de la Corona de España, según Reales Cédulas de 18 de octubre de 1778 y de 29 de agosto de 1830, y habiendo propuesto con fecha 30 de agosto de 2017 la Conferencia Episcopal de Inglaterra y Gales al Reverendo Paul Charles Farrer para ocupar dicho cargo, de conformidad con la propuesta y teniendo en cuenta las cualidades personales y demás circunstancias que constan en el expediente incoado al efecto, he tenido a bien nombrar Rector del Real Colegio Inglés de Valladolid, o de «San Albano, Seminario de Ingleses», al Reverendo Paul Charles Farrer, concediéndose el oportuno pláacet.

Por tanto, expido la presente Real Cédula para que se considere al mencionado Reverendo Paul Charles Farrer Rector del Real Colegio Inglés de Valladolid, con las obligaciones que imponen sus Estatutos y con los emolumentos inherentes al cargo, y mando a las autoridades civiles y eclesiásticas a quienes corresponda que le reciban y tengan por tal Rector de dicho Colegio y le guarden y hagan guardar las prerrogativas anejas al cargo sin que, en su ejercicio, le pongan y consientan poner impedimento alguno.

Así lo dispongo por la presente Real Cédula, dada en Madrid a 22 de diciembre de 2017.

FELIPE R.

El Ministro de Justicia,
RAFAEL CATALÁ POLO

cv: BOE-A-2017-15379
Verificable en <http://www.boe.es>

Fig. 7. Real Cédula de 22 de diciembre de 2017, por la que se nombra Rector del Real Colegio Inglés de Valladolid



atisbo de duda que se trata de un acto de la voluntad personalísima y suprema del Rey, reflejo de la sustantividad e independencia de la Corona frente a los tres poderes del Estado.

Este instrumento no es otro que la Real Cédula, utilizada por vez primera por nuestra monarquía parlamentaria el 27 de marzo de 1982 para nombrar rector del Real Colegio de Escoceses de Valladolid, institución perteneciente al Real Patronato de la Corona de España. Pulcramente redactada, y rubricada por Don Juan Carlos, con el refrendo del ministro Pío Cabanillas, nos parece el medio más idóneo para dar a la vida del Derecho todos aquellos asuntos premiales en los que el Rey está autorizado por nuestro ordenamiento para disponer y gobernar con entera libertad. La Real Cédula fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 26 de junio del mismo año.

Posteriormente, Don Juan Carlos hizo uso de esta modalidad dispositiva diez veces más, (cuatro para el Real Colegio de Ingleses y seis para el Real Colegio de Escoceses), todas ellas con la contrafirma del Ministro de Justicia, la última, la Real Cédula de 5 de febrero de 2010 (BOE de 2 de marzo de 2010).

El profesor de Historia del Derecho de la Universidad de Valladolid Félix Martínez Llorente se ha ocupado con especial detenimiento de todas estas actuaciones de la Corona, fundadas más en los usos dinásticos que en una concreción normativa, articuladas mediante lo que denomina «*funciones reglamentarias y dispositivas de Su Majestad el Rey*», en un trabajo contra corriente cuya lectura recomendamos⁴⁹.

Tras algunos años sin que tan acertada iniciativa tuviera continuidad, el rey Felipe VI ha utilizado el mismo instrumento, y para los mismos nombramientos, en dos ocasiones: Real Cédula de 19 de diciembre de 2014 (BOE de 16 de enero de 2015, nombrando al Rector del Colegio de los Escoceses) y Real Cédula de 22 de diciembre de 2017 (BOE del 23 de diciembre, para nombrar al Rector del Colegio de Ingleses).

⁴⁹ MARTÍNEZ LLORENTE, F.: «La articulación jurídica de las funciones reglamentarias y dispositivas de Su Majestad el Rey: a propósito de unas Reales Cédulas publicadas en el Boletín Oficial del Estado (1982- 2003)», en *Homenaje a Don Ramón Sastre Martín y a Don Fernando Luis Fernández Blanco*, Ávila 2007, pp. 213-290.



Resumiendo, junto a los actos del Rey necesitados de refrendo, cuyo contenido es modelado y decidido por la exclusiva voluntad de la autoridad refrendante, o en el que ésta tiene una participación activa, que constituyen una mayoría —son los actos debidos, donde la función del monarca se circunscribe a una validación formal mediante la estampación de su firma— existen otras dos clases de actos directamente relacionados con el objeto de nuestro estudio que precisan de una importante matización en lo que al refrendo respecta.

En primer lugar, nos encontramos con aquellos actos del Rey que no requieren, por expreso y concluyente mandato constitucional, de contrafirma alguna, mandato que viene siendo reiteradamente conculcado, —en los nombramientos y ceses del personal, tanto civil como militar, de la Casa del Rey, por ejemplo—, pretendiéndose por algunos hacer decir a los artículos 56.3, 64 y 65 de la Carta Magna todo lo contrario a lo que inequívocamente dicen. Son los actos de gobierno y administración de su Casa. En segundo término, estarían todos los actos regios en los que, aun precisando de refrendo, el refrendante no ha tenido participación alguna en su elaboración. En esta categoría pueden incluirse muchas de las decisiones discrecionales del Soberano en materia de Derecho Premial. Nos parece que la cláusula general contenida en el artículo 64.1 de la Constitución, que atribuye al Presidente del Gobierno o a los Ministros competentes el refrendo de los actos del Rey, no es aplicable a todos los actos del Monarca ya que, aun cuando su redacción parezca no ofrecer dudas, ha de tenerse presente el apartado 2º del referido precepto, el cual dispone que *«de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden»*.

La imputabilidad de la responsabilidad constituye, pues, un elemento clave, de tal suerte que a la hora de determinar a quién corresponde refrendar un acto del Rey será decisivo tener en cuenta quién resultará luego responsable de dicho acto, careciendo de sentido el refrendo por quienes no han intervenido previamente en su gestación. No obedece a ninguna lógica institucional que el Ministro de Justicia refrende, por ejemplo, la concesión de nuevas armerías a la Princesa de Asturias, pues en este caso la exigencia de una eventual responsabilidad política, tal y como está contemplada en el



artículo 64.2 de la Constitución, resultaría de imposible cumplimiento, dado que el Ministerio no ha participado en su diseño y aprobación. La solución más adecuada para estos casos sería que el mismo Jefe de la Casa del Rey refrendara tales actos.

Geoffrey Marshall, en su ensayo sobre las convenciones constitucionales del Reino Unido, considera separadamente la creación de nuevos nobles, *peers*, como una de las «*prerrogativas personales*» incluidas dentro de los «*usos de la Reina*», cuyo ejercicio, en algunos supuestos, no precisaría el *advice* del primer ministro, y ello porque «*el sistema británico de gabinete necesita ocasionalmente una reserva de juicio independiente que esté al margen del sistema de partidos*»⁵⁰. Es obvio que nuestra doctrina patria no lo tiene tan claro.

⁵⁰ MARSHALL, G.: *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1987, p. 44.