

MANUEL JIMENEZ DE PARGA

Catedrático de Derecho Político

El arbitraje constitucional del Rey

«El Rey no gobierna, pero reina.» Este es el axioma del que parte Jiménez de Parga para explicar, dentro del derecho comparativo, las facultades constitucionales del Rey de España, tipificadas en el artículo 56 de nuestra Carta Magna, y que se concretan en las funciones arbitrales y moderadoras, que alcanzan el suplir vacíos legales en situaciones de emergencia como el 23-F.

Después del 23-F la atención de muchos españoles se orienta especialmente hacia el palacio de La Zarzuela, considerando los poderes que, según la Constitución, corresponden al Rey. No faltan quienes se lamentan de que la prerrogativa regia sea muy reducida. También se ha puesto en duda la posibilidad constitucional de intervenir el Monarca en situaciones de emergencia. Vuelve a repetirse el conocido aforismo: «El Rey reina, pero no gobierna.» Se habla mucho sobre el asunto, pero sospecho que son pocos los que se toman la molestia de leer detenidamente nuestra Gran Carta política de 1978.

El artículo 56, en efecto, afirma con estilo rotundo: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones...» Esta facultad de arbitrar y moderar tiene un gran alcance, tanto en situaciones de normalidad como, sobre todo, en momentos difíciles para la nación, en circunstancias excepcionales.

Por eso, el repetido aforismo se presenta con una segunda versión que refleja mejor el estatuto regio en la Constitución española: «El Rey no gobierna, pero reina.»

Lo imprevisto

Reinar es, justamente, arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones.

Nuestro artículo 56 no es una novedad en la historia de las monarquías euro-



«En España, el Rey no gobierna, pero reina.»

peas. Sin embargo, resulta más interesante destacar los ecos que en este precepto se perciben de una norma constitucional republicana: el artículo 5 de la ley Fundamental francesa de 1958. «El presidente de la República —se establece allí— asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos.»

El paralelismo es innegable, pero los juristas del país vecino han encontrado más dificultades para configurar el arbitraje presidencial y dar contenido al mismo, pues en la República, como advertiera Prevost-Paradol, «falta un resorte importante de la máquina política», falta la Magistratura neutral que puede arbitrar y moderar.

¿Qué es arbitrar? El Diccionario de la Real Academia recoge tres significados del verbo que sirven para aclarar el artículo 56: a) arbitrar es proceder uno libremente, usando de su facultad y arbitrio; b) arbi-

trar es ingeniarse; c) arbitrar es dar a proponer arbitrios. Con cualquiera de las tres maneras de entender el vocablo llegamos a la conclusión de que, en castellano, arbitrar es algo más que hacer respetar las reglas de un juego sin intervenir en él.

Pero sigamos consultando el diccionario y veremos que «arbitrario», además de ser la facultad que tenemos de adoptar una resolución con preferencia a otra, es «la facultad que se deja a los jueces para la apreciación circunstancial a que la ley no alcanza».

Es sumamente esclarecedora la última significación. En aquellos supuestos de hecho no contemplados por la ley, el árbitro puede y debe intervenir. Así hay que interpretar la potestad regia de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones.

De Gaulle y Lebrun

Los comentaristas franceses, no obstante las específicas dificultades a este respecto de la forma republicana de Estado, mantienen la misma tesis sobre la función arbitral del presidente. Gravita allí considerablemente el mal recuerdo de Albert Lebrun, en 1940, aquel último jefe de Estado de la III República que permaneció mudo y paralizado mientras Francia era obligada a arrodillarse ante Adolfo Hitler. Lebrun alegaba, en tan dramático momento, que no quería extralimitarse en su papel constitucional.

Se rechaza en la V República una concepción pasiva

del árbitro y se estima que esta alta función debe ejercerse de manera permanente, graduando las intervenciones presidenciales «en función de las dificultades que encuentran los poderes públicos y de las amenazas que cuestionen la continuidad del Estado», según precisa el profesor Gerard Conac.

Así pensaba, desde luego, el general De Gaulle, para quien «el presidente de la República debía ser el continuador de los reyes que habían construido el Estado». Y de este modo se pronunciaban los autores que destacan, entre las ventajas de la Monarquía sobre la República, la posibilidad de contar en la primera con un poder arbitral y moderador.

Benjamin Constat, a principios del XIX, con su «poder neutro», «augusto poderío de la realeza», «que en cuanto el peligro se anuncia, le pone término por vías legales constitucionales», y cincuenta años después Prevost-Paradol, desarrollando y vulgarizando la teoría del rey-árbitro: «Colocado por encima de los partidos, no teniendo nada que esperar o temer de sus rivalidades y sus vicisitudes, su único interés, como su primer deber, es observar con vigilancia el juego de la máquina política con el fin de prevenir todo grave desorden. Esta vigilancia general del Estado debe corresponder al árbitro.»

Reinar

En España, el Rey no gobierna, pero reina. El artículo 56 de la Constitución se refiere al aspecto concreto de la función de reinar, que es arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones. A distancia de los acontecimientos y por encima de ellos, como quería Constat, pero no desinteresado de cuanto importante suceda en el país. Vigilante atento siempre de la marcha de las cosas públicas, pero con presencia activa cuando se ponen en peligro los valores supremos que la Constitución ampara. Árbitro que ha de inventar, que ha de ingeniarse, en los casos de situaciones límites que el legislador ni ha previsto ni humanamente pudo prever.

He aquí la difícil y trascendental obligación del Rey al ser concebido constitucionalmente como árbitro. El tristemente célebre 23-F los españoles nos dimos cuenta de que Don Juan Carlos I no gobierna, pero reina.