

La integración de la Casa del Rey en la regulación de la Administración del Estado

The integration of the Royal Household of Spain into the State Administration

MIGUEL CABANILLAS SANZ

Doctorando en Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
Responsable de Comunicación de la
Delegación del Gobierno en Canarias
miguel.cabanillas@correo.gob.es

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.3.25828>

Fecha de recepción: 26/05/2022

Fecha de aceptación: 04/11/2022

Resumen

La racionalización de la Monarquía parlamentaria española que ha traído la Constitución de 1978 cuenta aún con terreno normativo por desarrollar en la búsqueda de una mayor seguridad jurídica. La realidad de los últimos 45 años y, sobre todo, los cambios registrados por los propios sistemas democráticos en el siglo XXI, ponen sobre la mesa la necesidad de avanzar en la inclusión de la Casa del Rey, como institución, dentro de la regulación del Estado al que representa. El siguiente estudio analiza el nivel de integración normativa actual, incluidos los cambios aprobados en abril de 2022, y propone ámbitos en los que la Casa del Rey puede aproximarse aún más en su regulación a la Administración General del Estado.

Palabras clave

Monarquía, rey, Gobierno, administración, regulación, transparencia, control, rendición de cuentas, Constitución, democracia.

Abstract

The rationalization of the Parliamentary Monarchy achieved by the Constitution of Spain in 1978 has a regulatory field still to develop in the search for greater legal security. The reality of the last 45 years and, above all, the changes within the democratic systems themselves registered during the first two decades of the 21st century, brings to discussion the need to make some progress in the integration of the 'Casa del Rey' (Royal Household), as an institution, in the regulation of the State it represents. The following study analyses the level of current regulatory integration, including the changes approved in April 2022, and proposes different areas in which the Royal Household can come even closer in its regulation to the General Administration of the State.

Keywords

Monarchy, king, Government, administration, regulation, transparency, control, accountability, constitution, democracy.

Sumario

I. Introducción. II. La naturaleza jurídica de la Casa del Rey. III. Ámbitos de regulación estatal sobre la Casa del Rey. 1. El control de la gestión. 2. Transparencia y buen gobierno en la Casa del Rey. 3. El personal al servicio de la Casa del Rey. 4. Actividad comercial. 5. Asistencia jurídica a la Casa del Rey. IV. Ámbitos de regulación estatal por integrar. 1. Los contratos de la Casa del Rey. 2. El ejercicio de la función de alto cargo en la Casa del Rey. V. Conclusiones. *Bibliografía.*

I. Introducción

La posición del rey en la cúspide de la estructura del Estado ha sido objeto de una evolución continua desde el propio nacimiento de la organización estatal en todos los países que, en algún momento de su historia, han tenido la Monarquía como sistema de gobierno. En el caso español, tal evolución se ha hecho aún más presente desde el advenimiento del constitucionalismo, con el impulso que supuso la aprobación de la Constitución gaditana de 1812, si bien ese proceso no ha sido ni pacífico ni lineal, pues ha habido progresos y regresos hasta alcanzar la actual forma de gobierno.

La Constitución española de 1978 viene a racionalizar el sistema monárquico democrático como pocas en los países de nuestro entorno, introduciendo en su articulado el término Monarquía parlamentaria¹. El artículo 1.3 determina que ésa es nuestra “forma política”, con lo que, instituido el paso del principio monárquico al democrático, se traslada el peso del rey y de la institución de la Corona hacia el Parlamento, en calidad éste de órgano representativo de la soberanía nacional.

El Título II de la Constitución de 1978 sostiene la racionalización de nuestra Monarquía parlamentaria², sobre los pilares de la determinación de las funciones del monarca, bastante tasadas, y los mecanismos e institutos jurídicos que regulan su actividad y la del órgano unipersonal del que es titular, la Jefatura de Estado³. Pero los acontecimientos de estos 45 años de democracia han puesto sobre la mesa que, aunque el articulado de nuestra Carta Magna ha sabido responder a las distintas necesidades de la Corona (entre ellas la abdicación de 2014), se ha de seguir dando pasos adelante en la racionalización del sistema,

1 Sobre la Monarquía parlamentaria y la racionalización de nuestro sistema véase a García Canales (1991: 57), González-Trevijano (2008), Tajadura Tejada (2022: 38) y Torres del Moral (1983: 39-84).

2 STC 5/1987, de 27 de enero. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 35, de 10 de febrero de 1987. El Tribunal Constitucional ha caracterizado también la racionalización de nuestro sistema monárquico: “La Monarquía parlamentaria prevista en nuestra Constitución es una Monarquía parlamentaria ‘racionalizada’ en la medida en que la Constitución así lo ha querido, sin que al intérprete de la misma, cualquiera que éste sea, le esté permitido completar esa racionalización en la dirección o con la extensión que él estime más adecuadas” (FJ3).

3 Aragón Reyes (2018, 51) habla en estos mismos términos.

en particular ante una realidad como es la del siglo XXI, en la que la posición vitalicia de los reyes no ha de darse por descontada y la sociedad demanda mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas.

Una de las cuestiones relacionadas con el papel de la Corona en nuestro ordenamiento constitucional que ha generado mayor inseguridad jurídica es precisamente el funcionamiento de la institución, y particularmente su aparato administrativo y las normas a las que ha de estar sujeto. La definición que el Tribunal Constitucional hace de la Casa del Rey como una organización estatal que no se inserta en ninguna de las Administraciones Públicas y el amplio margen de discrecionalidad que el artículo 65 de la Constitución le concede al monarca para dirigir su funcionamiento plantean aún hoy una serie de cuestiones por resolver, particularmente por la inviolabilidad y la no sujeción a responsabilidad de la persona del jefe del Estado que determina nuestra Carta Magna (art. 56.3 CE).

La integración en la regulación del Estado de la Corona como órgano constitucional, de la Casa del Rey como aparato administrativo, y del propio monarca, constituye uno de los asuntos pendientes que tenemos en España en lo relativo a la total racionalización del sistema. Teniendo presente la teorización planteada por Benjamin Constant (1820: 33-41) y siguiendo la estela de los postulados de Georg Jellinek⁴, no podemos sino apuntalar la naturaleza del rey como miembro u órgano del Estado, desde su posición cupular, una posición simbólica y de representación, pero también moderadora del regular funcionamiento de las instituciones (56.1 CE).

En las siguientes páginas analizaremos, por ello, tanto la propia naturaleza jurídica de la Casa del Rey, a través de la regulación ya existente, y también desde la propia interpretación que ha dado el Tribunal Constitucional. Y nos detendremos en la normativa estatal que actualmente es de aplicación para la Corona en su funcionamiento, así como el ámbito de convencionalidad con el que Felipe VI, en aras de la transparencia y la ejemplaridad que promueve, ha querido regular algunos aspectos de la colaboración entre la Administración General del Estado y la Jefatura del Estado. Un marco regulatorio al que se ha añadido el Real Decreto 297/2022, que ha venido acompañado, por primera vez, de la publicación del patrimonio personal del rey.

Avanzando en nuestro estudio llegaremos a algunos aspectos en los que, a nuestro juicio, la regulación ya existente para las Administraciones Públicas, y en particular la del Estado, puede extenderse con una mayor intensidad y determinación jurídica a la Corona, particularmente en el ámbito de contratación, que, con base en la “cantidad global” que los Presupuestos Generales del Estado destinan al sostenimiento de la Familia y la Casa del Rey (artículo 65.1 CE), se lleva a cabo con dinero público.

Estas cuestiones nos plantean ya no solo la oportunidad de intensificar la relación (también normativa) entre el rey y la propia Administración del Estado para avanzar en una mayor racionalización de nuestra Monarquía parlamentaria, sino que también nos ponen ante la necesidad de seguir dando pasos para alcanzar una mayor seguridad jurídica, eficiencia, eficacia y economicidad en

4 Jellinek (2000: 587-596) diferencia dos modos de establecer la relación del monarca con el Estado. Una primera -en líneas generales anterior en el tiempo- es la que sitúa al rey sobre o fuera del Estado, que se traduce, a su vez, en una doble variante: o bien en la caracterización del monarca como una autoridad superior al Estado, o bien como propietario del mismo. Y existe un segundo modo de abordar el vínculo Estado-Corona, desde la posición de un rey como miembro u órgano del Estado. Esta última es la actual, y no solo atribuible a la Monarquía constitucional, sino que puede ya observarse en un estadio muy inicial siglos antes.

el uso de los recursos públicos. Todo ello sin cuestionar la independencia y autonomía que la propia Constitución garantiza al rey para la estructuración de la organización administrativa que lo asiste.

II. La naturaleza jurídica de la Casa del Rey

La integración del rey, y, por tanto, de la Corona, en el Estado pasa, entre otras cosas, por dotar al monarca de un aparato administrativo que le asista en el ejercicio de las funciones que la Constitución le atribuye. Hoy la Constitución española⁵ vigente hace referencia expresa a la Casa de Su Majestad el Rey en el artículo 65, precepto con el que nuestra Carta Magna dota de los márgenes más amplios de discrecionalidad a la acción del jefe del Estado. De hecho, el artículo 56.3 de la Constitución exime de la exigencia de refrendo a los actos del rey relacionados con el apartado dos del artículo 65, es decir, los relativos al nombramiento y relevo de los miembros de su Casa.

El contenido del artículo 65 CE no es más que el reconocimiento constitucional de una entidad institucional existente previamente a la aprobación de la Constitución de 1978. El propio devenir de los acontecimientos tras el fallecimiento de Francisco Franco y el ascenso al trono de Juan Carlos I de Borbón motivó que se tuviera que crear de manera urgente la Casa de Su Majestad el Rey por Decreto⁶ solo cinco días después de la muerte del dictador. A la norma le siguió, ya con amparo constitucional y democrático, la regulación de 1979⁷, manteniéndose vigente en la actualidad el Real Decreto 434/1988⁸, con una última modificación en abril de 2022⁹ con la que se pretende seguir avanzando en transparencia.

La justificación de la necesidad de dotar al monarca de una organización administrativa propia viene de mucho atrás, más allá, incluso, de los orígenes de nuestro constitucionalismo. Pero en lo que se refiere a nuestras Constituciones, Javier Cremades (1998: 40) recuerda que en la de Cádiz de 1812¹⁰ ya se hablaba de la Casa del Rey como una especie de organización de intendencia. En un momento en el que comenzaba a despojarse al rey de los poderes que había

5 Constitución española de 27 de diciembre de 1978. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978. *Artículo 65: 1. El rey recibe de los Presupuestos Generales del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma. 2. El rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.*

6 Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, por el que se crea la Casa de Su Majestad el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 284, de 26 de noviembre de 1975.

7 Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero, por el que se reorganiza la Casa de S. M. el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 47, de 23 de febrero de 1979.

8 Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 112, de 10 de mayo de 1988.

9 Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey. En su exposición de motivos, puede leerse: "El presente real decreto pretende consolidar las reformas enumeradas anteriormente llevadas a cabo en los años precedentes, continuar el proceso de modernización iniciado en el año 2014, y ahondar en el reforzamiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas y publicidad, en línea con el compromiso de la Corona con la sociedad de observar una conducta íntegra, honesta y transparente". La aprobación de este Real Decreto ha suscitado algunas críticas entre constitucionalistas por el hecho de que las novedades que introduce no supongan tal avance jurídico en la regulación de la Corona para avanzar en transparencia como se anunció en el momento de su aprobación. En este sentido, puede leerse a Miguel Ángel Presno Linera y a Gerardo Pérez Sánchez en «Mucho ruido y pocas nueces: juristas cuestionan un avance en transparencia sobre el patrimonio del rey», publicado en *El periódico de España* el 29 de abril de 2022.

10 En concreto en el Capítulo V del Título IV.

concentrado con anterioridad, la lógica llevaba a dividir la Corte Real absolutista en dos¹¹: una Casa de Su Majestad para dar apoyo al monarca y una Administración del Estado para sostener la acción del Gobierno.

Javier Cremades justifica la necesidad de la existencia de la Casa de Su Majestad el Rey sobre tres pilares: garantizar la independencia y cumplimiento de funciones del monarca, asegurar la irresponsabilidad e inviolabilidad que determina la Constitución de 1978 en su artículo 56.3, y ofrecer asistencia de orden doméstico al rey.

En el Real Decreto de 1979 se caracterizaba a la Casa del Rey como un “instrumento administrativo” para dotar al monarca del apoyo para el ejercicio de sus funciones como jefe del Estado, utilizando, incluso, el término Gabinete Real sobre la base de la naturaleza que le otorga de manera muy concisa el artículo 65 CE. Y ya en el Real Decreto 434/1988 el artículo 1 la define como “organismo que, bajo la dependencia directa de S.M., tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades deriven del ejercicio de sus funciones como jefe de Estado”.

El mismo Real Decreto le atribuye expresamente cometidos de carácter administrativo y económico¹², pero también la mandata, entre otras, para la función de “atender especialmente” a las relaciones del rey con los organismos oficiales, entidades y particulares, a su seguridad y la de la Familia Real, así como encargarse de la organización y funcionamiento del régimen interior del Palacio de la Zarzuela (art. 1.2).

Teniendo en cuenta esta caracterización jurídica¹³ y la autonomía que la propia Constitución reconoce al monarca para la dirección de este “organismo” financiado por los Presupuestos Generales del Estado, la cuestión nuclear que se plantea es la forma en la que la Casa de Su Majestad el Rey ha de insertarse en el entramado de entidades del sector público en pos de una mayor seguridad jurídica y una mejor racionalización de nuestra Monarquía, con la que evitar controversias constitucionales.

El Tribunal Constitucional¹⁴ ha venido a señalar que la Casa del Rey “es una organización estatal, pero que no se inserta en ninguna de las Administraciones Públicas”. Y, con base en lo establecido por el artículo 65 CE, además ha advertido de la “nítida separación de la organización de la Casa Real respecto de las Administraciones Públicas”, al tiempo que recuerda que en su gestión ha de garantizarse un marco de independencia.

En la línea con esa independencia y nítida separación a la que alude el TC, Luis María Díez-Picazo (1982: 128) insiste en que la Casa de Su Majestad el Rey queda fuera de las Administraciones Públicas “en sentido formal”, entre otras razones porque no está dotada de poderes exorbitantes frente a los ciudadanos, diferenciándose así “notablemente” y quedando al margen “en principio” del Derecho Administrativo. Y destaca la importancia de que, de este modo, se garantice la independencia interna en su gestión:

11 Véase Cremades (1998: 14). En el prólogo de esta obra, Antonio Torres del Moral señala lo siguiente: “Las cosas de la Monarquía responden menos a la Teoría pura del Derecho que a la decantación histórica de usos y formas que la práctica ha ido puliendo y adaptando al nivel de los tiempos” (pág. 14).

12 Díez-Picazo (1982: 128), considera que el aparato burocrático de la Casa del Rey tiene un carácter fundamentalmente instrumental, sin una función pública primaria, “sino que es accesorio o auxiliar con respecto a la misión que el ordenamiento asigna a la Corona”.

13 Vacas García-Alós (2000: 386 y 395) caracteriza a la Casa del Rey como “administración medial integrada en una organización administrativa estatal”, dado que carece de fines generales y directos al servicio de los ciudadanos.

14 STC 112/1984, de 28 de noviembre. FJ 2.

«Su finalidad es protegerlas de posibles injerencias de la todopoderosa y siempre temida Administración del Estado, detrás de la cual está el Gobierno. Si se encomendara a la Administración del Estado la gestión interna de dichas organizaciones podría interferirse en sus funciones sustantivas. Existiría el peligro de una preponderancia de hecho del órgano constitucional Gobierno» (Díez-Picazo, 1982: 116).

Pero el ya citado Real Decreto 297/2022 de reciente aprobación va más allá, y en su exposición de motivos incluye una caracterización de la Casa de Su Majestad el Rey, que, paradójicamente, no es la misma incluida en el Real Decreto 434/1988 al que modifica, ni la establecida por el Tribunal Constitucional. En el texto normativo aprobado por el Consejo de Ministros a finales de abril de 2022 se llega a definir a la Casa del Rey como un “órgano de relevancia constitucional integrado en el Estado”¹⁵. Aunque el Tribunal Constitucional¹⁶ ha venido a rechazar el valor normativo del preámbulo (si bien reconoce que se ha de tener en cuenta en la interpretación de la norma), la exposición de motivos del último Real Decreto esbozaría -en una redacción quizá desafortunada, quizá demasiado imprecisa- una equiparación categórica, por ejemplo, al Consejo de Estado.

Sea como fuere, con base en todas las premisas normativas, jurisprudenciales y doctrinarias de las que tenemos constancia, queda aún abierto el interrogante en torno a la justificación del hecho de que la organización estatal no administrativa (utilizando las propias palabras de Díez-Picazo) que da asistencia a la Jefatura del Estado no forma parte, al menos formalmente, del sector público estatal. Sobre todo, teniendo en cuenta que es el Gobierno, en la cúpula de la Administración del Estado, el encargado de dictar su normativa reguladora mediante Real Decreto, estableciéndose, por tanto, una estrecha vinculación -más allá de la refrendaria- que no es tal en otros órganos de relevancia constitucional (recurriendo al nuevo cuño), como el Consejo de Estado, que cuenta con su propia Ley Orgánica¹⁷.

Llama la atención, cuanto menos, que el organismo dependiente directamente del jefe del Estado que ha sido regulado por un Real Decreto a propuesta y refrendado por el presidente del Gobierno, previa deliberación en el Consejo de Ministros¹⁸, no integre el sector público institucional estatal. Existe un silencio absoluto al respecto en el artículo 84 de la Ley del régimen jurídico del sector público¹⁹.

Paradójico que la institución que asiste al órgano cupular del Estado y que cuenta con recursos humanos y materiales estatales no encuentre cobijo en la relación de entidades pertenecientes al sector público institucional, es decir, aquello que no es Administración General del Estado²⁰. Y que, al mismo tiempo que se registra tal ausencia, se incluya de manera expresa en esta categoría, por

15 En el Convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Casa de Su Majestad el Rey de 2 de junio de 2022 para la realización de auditorías de cuentas, suscrito tras la aprobación del Real Decreto 297/2022, se recurre, sin embargo, al concepto “organismo de relevancia constitucional”.

16 STC 36/1981, de 12 de noviembre. FJ 7.

17 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 100, de 25 de abril de 1980.

18 Bassols Coma (1983: 908) afirma que la Constitución excluye “cualquier intervención” del Poder Ejecutivo y Legislativo en la institucionalización y configuración de la Casa del Rey. Esta afirmación contrasta con la aprobación de un Real Decreto, refrendado por el presidente del Gobierno, para estructurarla y reestructurarla.

19 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

20 Cazorla Prieto y Fernández-Fontecha (2021: 146) apuntan en esta misma línea.

ejemplo, sociedades mercantiles estatales, en las que puede existir participación de capital privado, o, incluso, las Autoridades Administrativas Independientes.

Y, si lo que subyace es una voluntad de marcar la separación con respecto a la Administración del Estado, excluyéndola del sector público institucional y elevándola a la categoría de “órgano de relevancia constitucional”, difícilmente puede encajar tal determinación con el hecho de que el Gobierno siga normativizando la regulación de la Casa del Rey. La carencia de potestas del monarca y la imposibilidad de que éste dicte normas con efectos *ad extra* requiere que algún poder le asista en esta tarea²¹. Pero ha de cuestionarse si el Ejecutivo está capacitado para hacerlo mediante una norma de tal rango dejando a un lado al Parlamento cuando hablamos, como pudiera pensarse haciendo caso al preámbulo del Real Decreto 297/2022, de un órgano de relevancia constitucional.

Es necesario, en primer lugar, terminar de definir la naturaleza jurídica de la Casa de Su Majestad el Rey. Y, en el caso de que se mantenga como hasta ahora en la definición de un “organismo” (artículo 1 del Real Decreto 434/1988) u “organización estatal no inserta en ninguna de las Administraciones Públicas” (STC 112/1984) que puede ser regulada por norma de rango reglamentario por el Gobierno, categorizarla dentro del sector público al que, sin duda, pertenece.

La posible salvaguarda de la autonomía, independencia y discrecionalidad que la Constitución otorga al rey para la gestión de su Casa, a nuestro juicio, no encuentra obstáculo en el hecho de que ésta sea incluida dentro del marco normativo que supone la Ley 40/2015. No en vano, la norma se aplica también al ámbito de las Comunidades Autónomas, por cuanto la Carta Magna²² atribuye al Estado la competencia de regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, con ello, las Autonomías no quedan sometidas al aparato estatal. Además, dentro del sacrosanto principio de la división de poderes, algunos aspectos del Estatuto Básico del Empleado Público²³, por ejemplo, son de aplicación de manera subsidiaria también al personal de las Cortes Generales y del Poder Judicial.

Coincide en esta necesidad de apuntalar una sujeción “extrema y puntillosa” al ordenamiento jurídico por parte de la Casa del Rey, particularmente en lo relativo a la gestión económica, Luis María Cazorla (2018: 43). En su opinión ha de romperse el “aislamiento normativo”, el “complejo de isla”, que acusa la Casa de Su Majestad el Rey y ajustarse al régimen jurídico-público general. Más explícitamente:

«Las técnicas formales y materiales que se han ido implantando en las Administraciones Públicas en sentido estricto se han ido perfeccionando con el trascurso de los años, y, por contar con identidad de naturaleza y fundamento, todo abona que, sin perjuicio de particularidades justificadas, se vayan extendiendo al resto del sector público no incluíble dentro de las Administraciones Públicas en sentido estricto, como es la Casa del Rey» (Cazorla Prieto, 2018: 53).

En la línea de Luis María Cazorla, entendemos además que no puede justificarse en la libertad y la no exigencia de refrendo que la Constitución garantiza para el rey

21 Aragón Reyes (2018: 52) precisa que el rey “no puede innovar, por sí solo, el ordenamiento, ni producir, por su sola voluntad, actos jurídicos estatales de aplicación de ese ordenamiento”.

22 Así el artículo 149.1 18ª.

23 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 261, de 31 de octubre de 2015. Artículo 4.

en aspectos relativos a su Casa la tan deficitaria integración de ésta en el marco regulatorio de las entidades públicas. Hemos de recordar que la Constitución impone la sujeción al ordenamiento jurídico tanto para ciudadanos como para poderes públicos (art. 9.1 CE) y que tal libertad de un monarca dotado de inviolabilidad y no sujeto a responsabilidad no obliga a una actividad interna de la Corona *praeter legem*.

No cabe duda de que, en una forma de Gobierno monárquica sometida al principio democrático, el ordenamiento jurídico ha de alcanzar a todo el entramado institucional del Estado, desde la cúspide hasta la entidad pública empresarial con la menor dotación presupuestaria. Y, en este caso, la Corona no ha de estar sujeta únicamente al articulado de la Constitución, también al resto del ordenamiento. Ésta es una cuestión, entre otras, de salud democrática. Un órgano cuya titularidad se basa en el principio hereditario, puede y debe regularse por las leyes y normas que aprueben tanto las Cortes Generales como el Ejecutivo, máxime cuando este último asume la responsabilidad de los actos del rey a través del refrendo. Avanzando por este camino, la Corona estará ganando en legitimidad democrática.

Luis Vacas²⁴ insta a la aprobación de lo que define como un Estatuto de la Casa del Rey de rango legal (más propio, a su juicio, de una Monarquía parlamentaria), que supere la regulación mediante Real Decreto y que comprenda ocho líneas básicas, entre ellas el régimen de refrendo de los acuerdos y disposiciones dictados en el seno de la misma.

En una línea contraria a esta posición se sitúan tanto Javier Cremades como Luis María Díez-Picazo. Este último defiende como un “acierto” que las relaciones entre el rey y las Administraciones Públicas estén “muy someramente reguladas” (Díez-Picazo, 1982: 133). Por su parte, Cremades (1998: 135-136) considera que el encaje de la Monarquía en el Estado de Derecho conlleva que, en ciertas ocasiones, incluso, se pueda “bordear el positivismo constitucional”, manteniendo la regulación de la Casa de Su Majestad el Rey en el ámbito reglamentario, al margen de las Cortes Generales, con unas normas que podrían también entenderse como dotadas de fuerza de ley. Se trataría de posicionar esta normativa reglamentaria directamente por debajo de la Constitución, como ocurre con los Reglamentos de las Cortes Generales, órgano que, sin embargo, sí tiene una legitimación democrática directa en cuanto representación de la soberanía nacional (art. 66.1 CE, en relación con el art. 1.2 CE).

Pero, a nuestro juicio, se ha de cuestionar que se haya recurrido al Real Decreto para la estructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, en lugar de haberse utilizado la Ley, tipo normativo que pasa por el Parlamento y que no tiene por qué minar la independencia, autonomía, libertad y discrecionalidad que le otorga la Constitución al monarca. En esta cuestión coincidimos con Xavier Arbós²⁵, aunque reconocemos la falta de consenso en torno a la oportunidad, pertinencia, e, incluso, posibilidad jurídica de la aprobación de una Ley de la Corona²⁶.

24 Vacas García-Alós (2000: 407) afirma lo siguiente: “Ni la Corona merece ese tratamiento (regulación por Real Decreto), ni una Monarquía parlamentaria debe hacer compatible su verdadero significado con una situación normativa como la todavía vigente. Demandamos, pues, como de imperiosa necesidad la promulgación de un Estatuto de la Casa del Rey que, con el debido rango normativo, dé respuesta a cuantos aspectos puedan plantearse con respecto a la organización y al funcionamiento de la misma”.

25 Arbós (2022: 22) apuesta abiertamente por la aprobación de la Ley Orgánica de la Corona: “Es importante integrar más a la Corona en el entramado normativo de nuestro ordenamiento jurídico, con las leyes correspondientes. Entre las normas constitucionales y los decretos están las leyes”.

26 Cazorla Prieto y Fernández-Fontecha (2021: 150) incluyen la Casa de Su Majestad el Rey entre los asuntos que podrían incluirse en una eventual Ley de la Corona. En lo que respecta al artículo 65 CE, concluyen que el desarrollo normativo del segundo apartado es ya suficiente, pero no consideran que esto sea así en el caso del 65.1 CE, que debe ser mejorado, particularmente en lo referente al procedimiento de elaboración y ejecución presupuestaria.

Y también se ha de cuestionar el recurso al Real Decreto para los nombramientos del personal de Alta Dirección y Dirección de la Casa del Rey²⁷, que aprueba el Gobierno y debe ser refrendado, si en este caso el artículo 56.3 CE exige de tal refrendo al monarca. Se ha llegado a considerar en este último aspecto la existencia de una mutación constitucional.

Carmen Fernández-Miranda es muy crítica con el tipo de normas elegidas:

«Ninguna de las normas que regulan la Casa del Rey, tanto en relación con su organización interna como a los nombramientos efectuados por Su Majestad son adecuadas. No responden a una Monarquía parlamentaria, sino quizá por inercia histórica, a la Monarquía de nuestro siglo XIX y principios del XX en la que el rey era parte del Ejecutivo y el Gobierno estaba sometido a la doble confianza y en la que el uso del Real Decreto por parte del monarca era adecuado» (Fernández-Miranda Campoamor, 1991: 148-150).

Por el contrario, Enrique Belda (2015a: 168) estima “coherente” el marco regulador al que está sometida la Casa del Rey, por lo que no encuentra en este organismo una de las prioridades para avanzar en la racionalización de nuestra Monarquía parlamentaria²⁸. Sin embargo, sí estima oportuno mejorar en la normativa referente, entre otros, al control presupuestario y la fiscalización contable de la Corona.

III. Ámbitos de regulación estatal sobre la Casa del Rey

La conveniencia de seguir avanzando en la integración o, cuanto menos, la aproximación de la Corona y la Casa del Rey a la regulación de la Administración del Estado²⁹ puede justificarse desde varias perspectivas, más allá de la seguridad

27 Así lo establece el artículo 9.3 del RD 434/1988.

En este sentido, Torres Muro, I. (2009: 58-59) pone de relieve la progresiva extensión del refrendo para actos del rey como los nombramientos de la Alta Dirección de su Casa. Estima que es una ampliación del refrendo, que algunas voces califican de mutación constitucional, que ha de considerarse “oportuna y deseable”, así como “una práctica prudente”.

Por su parte, Belda Pérez-Pedrero (2015a: 166-167) refiere opiniones “comunes y asentadas” sobre el “carácter práctico más restrictivo” de una interpretación de los nombramientos de la Alta Dirección de la Casa del Rey con un refrendo necesario por parte del Gobierno. “Es restricción -indica- no es una gratuita consecuencia de la desaparición genérica de potestas en un monarca democrático: tan solo se trata de tener que determinar algún otro centro de imputación de decisiones, sean cuales fueren las consecuencias tanto de los nombramientos como de los actos de la Casa del Rey, que trascienden al propio monarca, lo que ocurre, de nuevo, por su propio régimen de no responsabilidad”. Bajo esta argumentación, podríamos plantearnos el sentido de que la Carta Magna incluya algún tipo de exención a la necesidad del refrendo en los actos del rey con trascendencia constitucional, es decir, que legitima la Constitución, como puede ser nombrar y relevar al personal civil y militar de su Casa, ex artículo 65.2 CE.

28 Belda Pérez-Pedrero (2015b: 72) afirma: “Que vayamos a excluir de una propuesta de reforma constitucional, al término de estas líneas, a la Casa del Rey por estar sometida a un marco regulador coherente, no significa que, como se ha visto, sea un campo oportuno para mejorar las disposiciones que le atañen”. Enrique Belda señala en concreto la oportunidad de mayores avances en el control de los actos internos de la Casa del Rey, entre ellos la fiscalización contable.

29 Real Decreto 772/2015, de 28 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 207, de 29 de agosto de 2015. Un año después de la llegada de Felipe VI al trono, se aprueba esta norma para introducir en el RD de reestructuración de la Casa del Rey algunos de los principales cambios hacia la aproximación de la Corona a la regulación de la Administración General del Estado.

jurídica. Una de esas motivaciones es la eficiencia económica, por cuanto una estrecha colaboración entre la AGE y la Casa de Su Majestad el Rey puede evitar la creación de órganos con funciones paralelas.

Esta cuestión fue puesta de relieve ya en el preámbulo del RD 434/1988, donde se contempla la posibilidad de que, desde la Administración General del Estado, se dé asesoramiento y asistencia directa a la Casa del Rey. La citada norma también alude a la necesidad de que este organismo que asiste al monarca aplique a su organización y funcionamiento “determinados principios y criterios” de la AGE, manteniendo el “mayor espíritu de colaboración y armonía” posible.

Es en el artículo 13 del Real Decreto sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey en el que se desarrolla esta cuestión. El precepto habilita para el uso de medios personales y patrimoniales de Patrimonio Nacional, del Parque Móvil del Estado u otros organismos por “razones de economía administrativa”. Y, para evitar la duplicidad a la que antes aludíamos, se establece la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y la Casa del Rey. Todo esto no redundaría sino en el argumento de la vinculación que debe seguir existiendo con el Gobierno, más allá de por razones referendarias, por la doble naturaleza de los ministros, quienes, además de figuras políticas, son también máximos responsables de la organización administrativa de los Ministerios.

Las novedades introducidas en el Real Decreto por el reglamento aprobado en abril de 2022 amplían el contenido del citado artículo 13, en lo que supone una clara consagración del convenio como instrumento jurídico para regular en lo específico la concreta colaboración entre unidades de la Administración General del Estado y la Casa del Rey. Pero no solo, pues en los tres apartados que añade el Real Decreto 297/2022 al citado artículo, además de especificarse la asistencia jurídica de la Abogacía del Estado, se introduce la auditoría externa anual por parte del Tribunal de Cuentas, a lo que nos referiremos más adelante.

El nuevo artículo 13 del Real Decreto 434/1988 establece que ya no solo los convenios podrán firmarse para evitar órganos con funciones paralelas en la Administración del Estado y la Casa de Su Majestad el Rey, sino que también se suscribirán por motivos organizativos o funcionales. El texto además introduce la posibilidad de que tales convenios no solo se firmen con la AGE, sino también con “otras entidades públicas”. Con ello parece despejarse el camino para que la Corona, a través de la Casa del Rey, pudiera autorregular sus relaciones con órganos relevantes para el funcionamiento de nuestro sistema democrático sin necesidad, sobre el papel, de llamar en causa al Gobierno, que, por regla general, ha de refrendar los actos del rey³⁰.

1. El control de la gestión

En lo referente al control de la gestión de la Casa de Su Majestad el Rey, el mismo se ha de sustanciar en un plano estrictamente económico-financiero y para cumplir con las exigencias de publicidad, visto que, a diferencia de lo que ocurre con la cúpula de la Administración General del Estado, no cabe un control político, dada la no sujeción a responsabilidad de la persona del monarca, ni tan siquiera judicial, por su inviolabilidad. Tal control de la gestión económica

30 Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 112, de 10 de mayo de 1988. Artículo 13.3: *La Casa de Su Majestad el Rey podrá también suscribir convenios de colaboración en el ámbito de la Administración General del Estado o con otras entidades públicas, tanto por razones organizativas como funcionales, cuando en el ejercicio de sus actividades se requiera una colaboración continuada.*

se lleva a cabo desde dos ámbitos, uno externo y otro interno, como también ocurre en la AGE.

En el ámbito interno, el artículo 3.3 del RD 434/1988 instituye una Oficina de Intervención, directamente dependiente del jefe de la Casa del Rey, que ejerce las funciones de control de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable, siguiendo, como así se indica, las normas de auditoría aplicadas en la Administración del Estado. El artículo explica brevemente el procedimiento de fiscalización anual: al finalizar cada ejercicio económico, la Oficina de Intervención de la Casa del Rey eleva al jefe de la institución un informe³¹. El Real Decreto 297/2022 establece la obligación de que el titular de la Oficina de Intervención pertenezca al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

En el ámbito externo, nos encontramos con uno de los convenios de colaboración con la AGE firmados en virtud del artículo 13 del RD 434/1988: el suscrito con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)³² en mayo de 2019 por una duración de cuatro años prorrogables a otros cuatro. El instrumento jurídico establece que es la Casa de Su Majestad el Rey la que “voluntariamente” decide someter sus cuentas a la auditoría (gratuita) de la IGAE, que a su vez formula su compromiso de llevarla a cabo anualmente, aplicando los principios de autonomía, independencia y objetividad. Dada la naturaleza de la auditora y de la auditada, la Intervención General de la Administración del Estado aplica las Normas de Auditoría del Sector Público³³.

Llama la atención los principios presupuestarios y contables que se aplicarán para la formulación y aprobación de las cuentas anuales de la Casa de Su Majestad el Rey, vistas las aparentes reticencias doctrinarias, jurisprudenciales y normativas para terminar de integrarla en el entramado del sector público institucional del Estado. La cláusula cuarta del convenio explica que son de aplicación los principios previstos en la Ley General Presupuestaria³⁴ para “las entidades integrantes del sector público administrativo”.

Pero además en este ámbito de control externo encontramos la que se ha destacado como una de las grandes novedades en el funcionamiento de la Casa del Rey introducidas por el Real Decreto 297/2022: la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas verifique la gestión de esta institución. Como establece la Constitución (art. 136 CE) y su propia Ley Orgánica³⁵, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica, no solo del Estado, sino también del sector público.

La actual redacción de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas no comprende esta fiscalización, dado que la Casa del Rey no se encuentra dentro de ninguna de las figuras que integran el sector público de acuerdo con el artículo 4.1 de la

31 No es la pretensión de este trabajo llevar a cabo un desarrollo exhaustivo del mecanismo de control económico-financiero en la Casa de Su Majestad el Rey. Hay que tener en cuenta además que lo aprobado a finales de abril de 2022 por el Gobierno abre una nueva vía al control externo a través del Tribunal de Cuentas aún no concretada. Para información más detallada sobre los procedimientos establecidos antes de la aprobación del Real Decreto 297/2022, vide Cazorla Prieto (2018: 87-117).

32 Convenio entre la Administración General del Estado (Ministerio de Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado) y la Casa de Su Majestad el Rey para la realización de auditorías de cuentas de 30 de mayo de 2019. Disponible en la página web de Casa Real (<https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-auditorias.aspx>).

33 Resolución de 1 de septiembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se ordena la publicación de la Resolución que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 234, de 30 de septiembre de 1998.

34 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 284, de 27 de noviembre de 2003.

35 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 121, de 21 de mayo de 1982.

LOTCu. Por ello, se ha habilitado esta opción a través de la modificación del Real Decreto de reestructuración de la Casa del Rey con una remisión a un convenio, finalmente suscrito con el Tribunal de Cuentas el 2 de junio de 2022³⁶.

La extensión de la actividad del Tribunal de Cuentas a la Casa del Rey se ha de centrar particularmente en términos de exigencia de transparencia económica, y siempre desde el punto de vista de que tal control externo sea de tipo formal, es decir, en el cumplimiento de los procedimientos y los compromisos adquiridos (principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, tal y como lo establece el artículo 9.1 de la LOTCu). No puede, en ningún caso, derivarse de él un debate político o enjuiciamiento con exigencia de responsabilidades. La distribución libre por parte del rey de los fondos de los Presupuestos Generales del Estado que marca el artículo 65.1 y la inviolabilidad y la irresponsabilidad de su persona (artículo 56.3 CE) suponen el principal límite a tener en cuenta.

El nuevo artículo 13.5 del Real Decreto 434/1988 se encarga de precisarlo:

«El informe de auditoría se circunscribirá a reflejar si las cuentas anuales expresan en todos sus aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del organismo, así como de sus resultados y flujos de efectivo y del estado de liquidación del presupuesto, de conformidad con los principios y criterios contables según lo dispuesto en el artículo 16 de este Real Decreto».

Y también lo recoge de este modo el convenio suscrito entre la Casa de Su Majestad el Rey y el Tribunal de Cuentas³⁷, convenio que se aplicará por primera vez para el balance anual correspondiente al ejercicio económico siguiente a la fecha de su firma (en este caso 2023). Este instrumento jurídico se prorrogará por anualidades mediante acuerdos suscritos anualmente, y en él se establece que la Presidencia del Tribunal de Cuentas es la encargada de designar un equipo de auditoría entre funcionarios de los Cuerpos que prestan su servicio en él para llevar a cabo la comprobación del balance de la Casa del Rey.

Lo que el Real Decreto aprobado en abril de 2022 por el Gobierno viene a consagrar es el nuevo rol que asume el Tribunal de Cuentas, similar al de las grandes corporaciones privadas de auditoría encargadas de supervisar y respaldar el balance económico que las sociedades empresariales tienen obligación de presentar en cada periodo contable. Y a ello se suma el hecho de que son el propio Tribunal de Cuentas y la Casa del Rey quienes fijan el procedimiento mediante un convenio de colaboración³⁸, instrumento jurídico en el que se precisa además que la naturaleza y el alcance de la auditoría sobre dicho balance “no tiene consideración de fiscalización”.

Según lo establecido en el convenio, la Casa del Rey pondrá a disposición del

36 Convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Casa de Su Majestad el Rey para la realización de auditorías de cuentas, 2 de junio de 2022. Disponible en la página web de Casa Real (<https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-con-el-tribunal-de-cuentas.aspx>).

37 La Cláusula Quinta del convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Casa de Su Majestad el Rey señala que el informe de auditoría “reflejará si las cuentas anuales expresan en todos sus aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del organismo, así como de sus resultados y flujos de efectivo y del estado de liquidación del presupuesto, de conformidad con los principios y criterios contables establecidos en la Cláusula Cuarta del presente convenio”.

38 La disposición transitoria única del Real Decreto 297/2022 establecía ya que la auditoría externa del Tribunal de Cuentas se aplicaría por primera vez para el balance del ejercicio económico siguiente al de la fecha de firma del convenio de colaboración con la Casa del Rey, lo que ha sido recogido también en el propio convenio.

Tribunal de Cuentas su balance antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente al que correspondan, y éste, que “actuará con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico”, emitirá un informe de auditoría en un plazo máximo de tres meses desde que sea puesto a su disposición. Una vez entregado el informe al jefe de la Casa del Rey, el resultado se publicará en la web de Casa Real.

Llama la atención ya no solo el procedimiento -propio del sector privado- con el que el Tribunal de Cuentas va a controlar las cuentas de la Casa del Rey³⁹, sino también el recurso, una vez más, a la fórmula del convenio, por mucho que esta colaboración se normativice explicitándola en el citado artículo 13.5. La cuestión relativa al uso ejemplar del dinero público, más allá de la discrecionalidad que constitucionalmente se le reconozca al rey y de que esto suponga un condicionamiento, ha de ser muy tenida en cuenta⁴⁰.

2. Transparencia y buen gobierno en la Casa del Rey

La transparencia, junto a la honestidad y la integridad, son tres de los principales compromisos de actuación para la Corona asumidos por Felipe VI en su discurso de proclamación como rey de España en junio de 2014, lo que el monarca ha tratado de cumplir desde su llegada al trono, como puede observarse en la página web de Casa Real, entre otros canales de comunicación.

La Ley sobre transparencia⁴¹ aprobada en 2013 incluye a la Casa de Su Majestad el Rey como parte obligada en la tarea de publicidad activa que ha de llevar a cabo todo el sector público. Las obligaciones que marca la Ley 19/2013 para la Casa del Rey la equiparan así a órganos constitucionales, como puede ser el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial. Por lo tanto, podemos decir que en esta materia existe ya una integración de la Casa del Rey en la regulación aplicable a las instituciones públicas.

La Ley de transparencia cita expresamente a la Casa de Su Majestad el Rey en su artículo 2 f) en el ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones del Título I de la norma⁴², es decir, lo referente ya no solo a la transparencia entendida desde el sentido de publicidad activa (obligación de difundir información), sino también desde el plano de la publicidad pasiva, es decir, el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública (art. 105 b) CE). Pero la norma precisa que tales obligaciones son referentes a las actividades sujetas a Derecho Administrativo.

La publicidad activa supone, como señala el artículo 5 de la Ley 19/2013, la obligación de difundir “de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. Tal información

39 El convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Casa del Rey explica que se aplicarán “técnicas convencionales de auditoría y muestreo con el fin de obtener evidencia justificativa de la información contenida en las cuentas anuales formuladas, así como la evaluación de los principios con que han sido elaboradas por los responsables de Casa de Su Majestad el Rey y la presentación global de la citada información de conformidad con el marco de información financiera establecido en la Cláusula Cuarta”.

40 Cazorla Prieto (2018, 32) afirma: “La legitimación monárquica funcional o de ejercicio en la sociedad compleja de hoy reclama imperiosamente algo que va más allá de la actuación del Rey conforme a Derecho. Va más allá de que tal actuación sea correcta y oportuna (...) Exige que la gestión de todos los asuntos de carácter económico que afecten a aquél sea impecable”.

41 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

42 Cazorla Prieto y Fernández-Fontecha (2021, 169) consideran que la Casa del Rey cumple “a satisfacción” con las obligaciones de publicidad activa que le impone la Ley 19/2013.

se concreta en las siguientes categorías: institucional, organizativa y de planificación; de relevancia jurídica, así como económica, presupuestaria y estadística.

En su portal web, la Casa de Su Majestad el Rey ofrece toda esta información, incluidos los contratos y convenios en vigor, lo que supone un ejercicio de transparencia que, entendemos, va más allá de las obligaciones que marca la Ley 19/2013, dado que la contratación de esta institución tiene naturaleza privada, y está sometida al orden jurisdiccional civil, no al Derecho Administrativo.

En la búsqueda de mayores concreciones en la transparencia de la Casa del Rey, el Real Decreto 297/2022 introduce un nuevo artículo, el 17, en el Real Decreto 434/1988 con la información que obligatoria y periódicamente será publicada en la página web de Casa Real, más allá de lo que pueda establecer la Ley 19/2013. Entre esta información obligatoria figuran los estados trimestrales de ejecución presupuestaria, así como la memoria anual de actividades institucionales, que había quedado en el olvido, dado que su última edición publicada correspondía a 2017.

En lo referente a la otra derivada de la transparencia, la llamada publicidad pasiva, la disposición adicional sexta de la Ley de transparencia establece que la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno es el órgano que tramitará las solicitudes de acceso a la información de la Casa del Rey para dar cumplimiento a este derecho constitucionalmente reconocido (la vinculación entre la AGE y la Administración de la Corona es evidente).

La Corona queda al margen de lo relativo al buen gobierno, al que dedica la Ley de transparencia su Título II. Este ámbito es de aplicación a altos cargos de la Administración General del Estado y también del sector público estatal (tanto de Derecho público como privado), en el que, como ya vimos, la Ley 40/2015 no incluye a la Casa de Su Majestad el Rey.

En este sentido, consideramos que el artículo 25 de la Ley 19/2013 debería incluir de manera expresa en un cuarto punto a la Casa de Su Majestad el Rey y a su personal de Alta Dirección (jefe de la Casa, secretario general y jefe del Cuarto Militar), dado que están asimilados, respectivamente, a ministros, secretarios de Estado y subsecretarios de Estado, tal y como señala el artículo 9 del RD 434/1988. Sería incluso conveniente, en términos de higiene democrática, ampliarlo hasta el propio monarca como un marco de actuación en su Reinado, frente a la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad que le protege.

Entendemos muy complicado, por no decir jurídicamente de difícil o imposible encaje, que las exigencias de buen gobierno a la Casa de Su Majestad el Rey y sus altos cargos pudieran someterse, incluso, al escrutinio necesario para sancionar los incumplimientos y disponer una serie de sanciones. Pero sí que podría extenderse de una manera explícita a través de la Ley a la Casa del Rey los principios de buen gobierno del artículo 26 de la Ley 19/2013, entre los que se incluye como principio de actuación el no valerse “de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales” (art. 26.2 b) 9º).

De hecho, hay principios de buen gobierno recogidos en esta norma sobre los que la Casa del Rey ha materializado un compromiso expreso claro por su propia iniciativa. Así, figura la prohibición de aceptar para sí regalos que superen los “usos habituales, sociales o de cortesía”, o favores que puedan condicionar sus funciones. La norma señala lo siguiente: “En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional, se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente” (art. 26.2 b) 6º).

Pues bien, la Corona ha querido someterse a esta obligación de ejemplaridad en la actuación voluntariamente, aprobándose en enero de 2015, seis meses después de la proclamación del rey Felipe VI, la *Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real*. El texto deja muy clara la fuente inspiradora de esta normativa interna:

«Aun cuando a los miembros de la Familia Real no les resulte de aplicación el mencionado precepto, se considera procedente adaptarse a la regulación que, con carácter general, han aprobado en esta materia las Cortes Generales. En el supuesto de que la legislación estatal reguladora de esta materia fuese objeto de modificación o la legislación vigente fuese desarrollada reglamentariamente, se procederá en coherencia a adaptar estas normas a la modificación legislativa o al desarrollo reglamentario respectivamente».

Este compromiso da muestras de que existe una voluntad por parte del rey y su Casa de aproximarse en la medida de lo posible a la regulación del Estado. De hecho, el contenido del artículo 1 de la *Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real*, es prácticamente idéntico a la redacción del principio de buen gobierno de la Ley 19/2013, estableciéndose Patrimonio Nacional como destinatario de los obsequios de carácter institucional recibidos.

La norma de aplicación a la Familia Real establece además que los regalos de carácter personal que excedan los usos sociales o de cortesía o bien irán destinados a Patrimonio Nacional o habrán de cederse a una entidad sin ánimo de lucro o a una entidad pública del ámbito del obsequio recibido⁴³.

3. El personal al servicio de la Casa del Rey

La estrecha relación entre la Casa de Su Majestad el Rey y la Administración General del Estado es particularmente evidente en el ámbito del personal a su servicio, que, recordemos, puede ser nombrado y relevado libremente por el monarca, como señala el artículo 65.2 de la Constitución. El Real Decreto 434/1988 establece en su artículo 8 las clases de trabajadores que integran el personal de la Casa de Su Majestad el Rey:

- a) De Alta Dirección: jefe de la Casa, secretario general y jefe del Cuarto Militar, asimilados, respectivamente, a ministros, secretarios de Estado y subsecretarios de Estado.
- b) De Dirección: consejero diplomático, jefes de las Unidades en que se divide la Secretaría General, y el interventor de la Casa de Su Majestad el Rey.
- c) Funcionarios de carrera del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales.
- d) Funcionarios eventuales.
- e) Personal laboral.

Tanto el personal de Alta Dirección como el de Dirección es nombrado por Real Decreto, es decir, norma de rango reglamentario que aprueba y requiere el refrendo del Gobierno. Y además el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de este tipo de personal es el correspondiente a los altos cargos de la Administración General del Estado.

La asimilación normativa se extiende también a los funcionarios eventuales, a los que será de aplicación el régimen previsto para este tipo de personal en la Administración General del Estado. Y el personal civil y militar de la Casa del Rey, en términos generales, queda asimismo sometido a las incompatibilidades

43 En este sentido, cabe hacer mención a la constitución en 2010 por parte de Felipe VI y la reina Letizia, entonces príncipes de Asturias, de la Fundación Hesperia, tras asumir el encargo de un empresario menorquín de constituir una entidad con fines sociales con su herencia, de la que les hacía en parte titulares. Los actuales reyes de España han seguido haciendo donaciones a la misma. La información relativa a esta Fundación puede encontrarse en la web de Casa Real.

del personal al servicio de las Administraciones Públicas⁴⁴.

De igual manera que opera la Administración General del Estado y bajo los mismos criterios, la Casa de Su Majestad el Rey dispone de una Relación de Puestos de Trabajo, que figura como un apéndice en la RPT del Ministerio de la Presidencia. No en vano, los funcionarios que pasen a prestar servicios en la Casa del Rey serán dados de alta en este Ministerio, del que percibirán además sus retribuciones.

Para tratar de unificar los principios éticos y de conducta por los que se ha de regir un personal de tan diversa procedencia, en diciembre de 2014 se aprobaba el *Código de conducta del personal de la Casa de S.M. el Rey*. Esta normativa de régimen interno se establecía como de obligado cumplimiento y, sobre la base de la “dignidad de la Corona”, imponía una conducta “leal, íntegra, honesta y transparente” al personal de la Casa del Rey.

La norma hacía referencia expresa a los principios de buen gobierno a los que aludíamos en el apartado anterior y también asumía los deberes de los empleados públicos que, en la actualidad, se recogen en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

Como novedad, el Real Decreto 297/2022 ha procedido a la normativización de los principios que rigen dicho *Código de conducta del personal de la Casa de S.M. el Rey*, que pasa a ser expresamente referido en el artículo 12.3 del Real Decreto 434/1988. Tal código integra ya una serie de principios generales de buena conducta explicitados en ese artículo y unos criterios de actuación.

Llama la atención la fórmula utilizada por la nueva redacción del Real Decreto 434/1988 para introducir como causa de cese el incumplimiento de este código⁴⁵. Constitucionalmente el rey es libre para nombrar y cesar a su personal, pero, tras los cambios en vigor desde abril de 2022, una norma de rango reglamentario le conmina a cesar a quien no cumpla con el código de su Casa. Entendemos que este cambio habrá sido introducido por la propia voluntad de Felipe VI.

El nuevo artículo 12.4 del Real Decreto 434/1988 introduce los principios generales de conducta del personal de la Casa del Rey y el 12.5 establece que será el jefe de la Casa del Rey quien aprobará los criterios de actuación, en aplicación de tales principios generales, como ya se ha hecho y se encuentran publicados desde el 6 de mayo de 2022 en la web de Casa Real.

44 Hay que atender, por tanto, a la aplicación al personal de la Casa del Rey, en sus distintas condiciones, entre otras las siguientes disposiciones:

- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 261, de 31 de octubre de 2015.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 185, de 3 de agosto de 1984.
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 4, de 4 de enero de 1985.
- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 85, de 10 de abril de 1995.

45 Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 112, de 10 de mayo de 1988. Artículo 12.3: *El personal al servicio de la Casa de Su Majestad el Rey ejercerá sus funciones con sujeción a su Código de Conducta, que está integrado por los principios generales que se recogen en este real decreto y los criterios de actuación que se deberán aprobar en su desarrollo. Su vulneración determinará la pérdida de confianza a los efectos previstos en el artículo 65 de la Constitución, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias o penales que procedan en los casos en que, además de incumplir el Código de Conducta, se contravengan también disposiciones legales.*

4. Actividad comercial

Al igual que ocurre con la IGAE, la Casa de Su Majestad el Rey ha firmado un convenio con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Se trata del Convenio de asistencia y apoyo técnico en materia comercial entre la Administración General del Estado (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio) y la Casa de Su Majestad el Rey de 30 de mayo de 2019⁴⁶. Este instrumento jurídico encuentra su base en el artículo 13 del Real Decreto 434/1988 y viene a sustituir al firmado en septiembre de 2014, por cuatro años de duración, prorrogables por máximo otros cuatro.

El convenio garantiza la asistencia a la Casa del Rey por parte de la Secretaría de Estado de Comercio en lo relativo al comercio exterior e interior (también dentro de la Unión Europea), “así como a la estrategia competitiva de la política de internacionalización, las inversiones exteriores y las transacciones exteriores, y a las actividades de promoción e internacionalización de las empresas españolas que en estas materias corresponden a la Administración General del Estado”.

El instrumento jurídico, por lo tanto, se centra en uno de los ámbitos de acción de mayor relevancia para el conjunto del Estado que lleva a cabo la Corona, particularmente el rey como primer diplomático y embajador de España también desde un plano económico y comercial, en los que fomenta la proyección en el exterior de las empresas españolas. Así, en virtud de este convenio, la Secretaría de Estado de Comercio garantiza a la Casa del Rey el asesoramiento, apoyo y la emisión de informes de carácter económico-comercial para la preparación de las visitas y viajes oficiales del jefe del Estado.

5. Asistencia jurídica a la Casa del Rey

El tercer convenio suscrito entre Casa del Rey y la Administración General del Estado se centra en la asistencia jurídica. Este instrumento jurídico se suscribe también en virtud del artículo 13 del RD 434/1988, aunque en el planteamiento del mismo no se alude a tal disposición, sino a la habilitación de la Abogacía General del Estado para ofrecer asistencia jurídica:

«La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado es el Centro Directivo que tiene legalmente atribuidas las competencias de asistencia jurídica al Estado y sus organismos autónomos y a los órganos constitucionales. Para el resto de entidades y organismos que constituyen el sector público estatal, se prevé legalmente que la Abogacía del Estado pueda prestar asistencia jurídica mediante la oportuna formalización de un convenio».

De este primer punto del Convenio de asistencia jurídica entre la Administración General del Estado (Ministerio de Justicia, Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado) y la Casa de Su Majestad el Rey, de fecha 30 de mayo de 2019⁴⁷, pueden ponerse sobre la mesa dos cuestiones. En primer

46 Convenio de asistencia y apoyo técnico en materia comercial entre la Administración General del Estado (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio) y la Casa de Su Majestad el Rey de 30 de mayo de 2019. Disponible en la página web de Casa Real (<https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-comercio-exterior.aspx>).

47 Convenio de asistencia jurídica entre la Administración General del Estado (Ministerio de Justicia, Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado) y la Casa de Su Majestad el Rey, de fecha 30 de mayo de 2019. Disponible en la página web de Casa Real (<https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-asistencia-juridica.aspx>).

lugar, una redacción algo confusa en la que se habla de “competencias de asistencia jurídica al Estado”, cuando en realidad quiere hacerse referencia a la Administración General del Estado, dado que justo a continuación se habla de aquellas entidades pertenecientes a la órbita del Estado pero que no son Administración Pública.

Y, en segundo lugar, el texto, al anclar la justificación jurídica de la firma del convenio en la regulación de la Abogacía del Estado y no en la habilitación del Real Decreto 434/1988, da a entender que la Casa de Su Majestad el Rey queda incluida dentro de ese “resto de entidades y organismos que constituyen el sector público estatal”, en el que, como venimos insistiendo, no se integra de manera expresa en la Ley 40/2015.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 297/2022, la asistencia que la Abogacía del Estado hace a la Casa del Rey queda además instituida en norma de rango reglamentario, a través del artículo 13.4 del Real Decreto 434/1988:

«La asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento, representación y defensa en juicio de la Casa de Su Majestad el Rey, corresponde al Servicio Jurídico del Estado cuyo centro directivo superior es la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico, mediante la formalización del oportuno convenio en los términos previstos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, y su normativa de desarrollo».

El último convenio de la Casa del Rey con la Abogacía del Estado se ha suscrito por una duración de cuatro años, prorrogable por un máximo de otros cuatro (el anterior databa de septiembre de 2014). El asesoramiento jurídico de la Administración General del Estado a la Casa del Rey se contempla sobre cualquier asunto relativo tanto a las funciones, como a la estructura, organización o funcionamiento de este organismo.

Con todo, la cláusula segunda del convenio contempla la facultad de la Casa de Su Majestad del Rey de elegir un asesoramiento, representación y defensa por abogado, y en su caso, procurador diferente al Servicio Jurídico del Estado, de acuerdo con las normas procesales comunes.

IV. Ámbitos de regulación estatal por integrar

La autonomía que la Constitución reconoce al rey para la gestión de su Casa no suscita ningún tipo de debate en las cuestiones que se refieren a las disposiciones con efectos *ad intra*. Podría aplicarse también para la Casa de Su Majestad el Rey la teoría de los *interna corporis acta*, en los que la propia ordenación de la institución proyectada por el monarca sirva de base reglamentaria para llevarse a efecto. Pero, como venimos analizando, la actividad de la Casa del Rey tiene también una proyección *ad extra*, que es donde entra en juego el marco de regulación establecido por órganos con legitimación democrática más directa, en el que consideramos que ésta ha de integrarse.

Son, en particular, ámbitos que afectan al uso de recursos públicos materiales y humanos los que exigen una mayor integración en el sistema general estatal. Luis María Cazorla, que ha profundizado en la gestión económica de la Corona, apunta en esta dirección:

«Todo lo que tenga que ver con la gestión económica tocante al monarca debe zambullirse plenamente en las reglas del Estado de Derecho y su

pormenorización jurídica, sin que la autonomía jurídico-institucional sirva de excusa para evitarlo, y, llegado el caso, solo sirva de argumento para incorporar tales reglas a través de fuentes jurídicas autónomas» (Cazorla Prieto, 2018: 43).

Reconociendo el trabajo que ha podido realizarse en este sentido en los últimos ocho años en la Corona, en colaboración con el Ejecutivo, incluido el Real Decreto de abril de 2022, la propia naturaleza jurídica de la Casa del Rey y su relación con la Administración del Estado sigue siendo aún una ecuación con incógnitas por resolver o, cuanto menos, desarrollos por aclarar.

1. Los contratos en la Casa del Rey

La contratación pública es uno de los ámbitos de mayor complejidad del Derecho Administrativo, por cuanto a través de ella se canaliza el dinero público al sector privado, con la consiguiente y necesaria exigencia de transparencia y pulcritud en el respeto de las normas. A pesar de que los fondos que se usan para la contratación en la Casa de Su Majestad el Rey proceden del mismo lugar que los empleados en la Administración General del Estado (los PGE), la institución administrativa de la Corona no se integra dentro del ámbito de aplicación de la Ley de contratos del sector público⁴⁸.

El artículo 2 de la Ley 9/2017 señala que son contratos del sector público y quedan sometidos a su regulación “los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3”. Entre ellas, no figura la Casa de Su Majestad el Rey, una ausencia que ya vimos en la Ley del régimen jurídico del sector público. Y resulta llamativo, por cuanto en la norma hay alusión expresa tanto a partidos políticos como a organizaciones sindicales.

A nuestro juicio, la integración de la Casa del Rey dentro del ámbito de aplicación de la Ley de contratos del sector público es necesaria y no ha de suponer un importante desafío en términos de encaje jurídico, por cuanto la norma en sí contempla distintas categorías de entidades a las que se les aplican unas u otras disposiciones: se va desde la regulación más tasada para las consideradas como Administraciones Públicas, al sector público no considerado como poder adjudicador.

En esa gradación que establece la norma, aprobada para transponer a nuestro ordenamiento interno dos Directivas comunitarias, puede encontrar un lugar la Casa de Su Majestad el Rey, máxime cuando en la Ley se contempla también la inclusión de contratos de naturaleza privada, como son los que celebra en la actualidad la organización administrativa de la Corona. De hecho, el artículo 26 de la Ley 9/2017 reconoce dentro de los contratos privados tanto los celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de Administraciones Públicas que sean poder adjudicador, como aquéllas que no sean poder adjudicador.

En este último tipo de entidades, las cuestiones relativas a la preparación y adjudicación de los contratos son competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Sin embargo, en lo que se refiere a los efectos, modificación y extinción de los contratos, quedan regulados por las normas de derecho privado que resulten de aplicación, y, por tanto, bajo la jurisdicción civil.

48 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

En la actualidad, los contratos de la Casa del Rey se rigen por unas Instrucciones⁴⁹ aprobadas el 16 de abril de 2015, de aplicación a partir del 1 de octubre siguiente, y que asumen gran parte de lo establecido en la normativa de contratación pública, comenzando por la aplicación de los principios de concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación.

Tras la aprobación del Real Decreto 297/2022, a tales principios se ha añadido también el de publicidad⁵⁰. Esto supondrá, tal y como señala la exposición de motivos, la aprobación de unas nuevas Instrucciones, que en esta ocasión deberán llegar además con un informe previo del órgano al que le corresponde el asesoramiento jurídico. Pero es solo un artículo, el 15, con dos apartados, el que contiene toda la regulación relativa a la contratación de la Casa del Rey en su Real Decreto de estructura y funcionamiento.

Luis María Cazorla (2018: 82) reconoce que la aprobación de estas Instrucciones ha supuesto “un paso importante” en la incorporación a la actividad de la Casa del Rey de las técnicas y procedimientos propios del sector público, “en beneficio de la ejemplaridad en la gestión económica”, lo que representa además un elemento clave en la legitimidad monárquica funcional o de ejercicio, concepto que acuña como justificador de la supervivencia de la Monarquía en los sistemas democráticos actuales. Pero advierte sobre el hecho de que los contratos de la Casa del Rey sigan sujetos al derecho privado:

«Esta calificación de la naturaleza jurídica de la modalidad contractual examinada chirría con respecto a la regla general competencial propia de los contratos de las Administraciones Públicas, que canalizan su impugnación jurisdiccional hacia la jurisdicción contencioso-administrativa. Estamos ante una opción posible dentro de la autonomía organizativa de la Casa del Rey, aunque sea de dudosa congruencia con la pertenencia de la Casa del Rey al sector público y con la naturaleza del gasto público de la financiación presupuestaria que nutre la contratación» (Cazorla Prieto, 2018: 83).

Más allá del espíritu y los procedimientos que caracterizan las Instrucciones de contratación de la Casa de Su Majestad el Rey, la aproximación a la Administración del Estado, o, cuanto menos, las señales que determinan que nos encontramos ante el uso de fondos públicos, son evidentes. Así, entre las prohibiciones de contratar con la Casa del Rey (tal y como se refleja en las actuales Instrucciones) se encuentran aquellas personas físicas o jurídicas que hubieran dado lugar a la resolución firme de un contrato también con una Administración Pública por culpa imputable a ella. O el hecho de que la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado es tenida como acreditación de la aptitud de un empresario para contratar con la Casa del Rey.

Las Instrucciones vigentes (punto XVII) establecen asimismo dos clases de procedimientos de contratación: uno general, para contratos con valor estimado superior a 18.000 euros (salvo para adquisiciones para actividades protocolarias y de representación para las que haya crédito adecuado, lo que podría decirse que es gran parte de la actividad de la Corona); y otro para contratos de gastos menores, de valor estimado igual o inferior a esa cantidad,

49 Instrucciones de contratación de la Casa de S.M. el Rey, de 16 de abril de 2015. Disponibles en la página web de Casa Real (<https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/Normas-de-Contratacion.aspx>).

50 Los principios se encuentran recogidos en el artículo 15.1 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 112, de 10 de mayo de 1988.

para el que se solicitarán ofertas de tres empresas, como ocurre en el ámbito de la Administración del Estado. Se contemplan asimismo una serie de supuestos por los que no será necesaria la concurrencia.

2. El ejercicio de la función de alto cargo en la Casa del Rey

Otra de las cuestiones que podría ser objeto de análisis para la integración de la Casa del Rey en la regulación estatal es el ejercicio de la función de alto cargo. Ya hemos visto que, en cualquier caso, el *Código de conducta del personal de la Casa de S.M. el Rey* comprende la imposición de estándares para una actuación leal, íntegra, honesta y transparente. Pero bien podría del mismo modo extender su aplicación a la Casa del Rey algunos aspectos de la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado⁵¹.

Como establece el artículo 9.5 del RD 434/1988, el jefe de la Casa del Rey, el secretario general y el jefe del Cuarto General, así como el personal de Dirección, se equiparan en las relaciones con la Administración General del Estado a ministros, secretarios de Estado, subsecretarios y directores generales, respectivamente. Y tal es el ámbito de aplicación de la Ley 3/2015 en la AGE. Por ello, podrían también incluirse de manera expresa los equivalentes de la Casa del Rey, como ya ocurre con los altos cargos de entidades del sector público que no son Administración General del Estado como tal.

Una vez más la libertad que ofrece al rey el artículo 65.2 de la CE, para el que no es necesario el refrendo en el nombramiento y cese de los miembros civiles y militares de su Casa, restringe el ámbito de aplicación de esta norma. Pero su contenido sí puede suponer un marco legal sobre el que el monarca, con una base jurídica expresa, apoyar las decisiones que tome a este respecto.

Como se indica en el preámbulo, la Ley 3/2015 aclara las condiciones para proceder al nombramiento del alto cargo, introduciéndose como novedad el requisito de la idoneidad, sobre la base de los criterios de mérito, capacidad y honorabilidad. Se trata de criterios básicos que, en fin, han de exigirse desde el primero hasta el último de los servidores públicos. La Ley entiende que una falta de honorabilidad sobrevinida durante el ejercicio del alto cargo ha de ser motivo para el cese.

La norma también incluye como novedad el procedimiento de examen de la situación patrimonial del alto cargo tras su cese. La Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Hacienda y Función Pública, elabora un informe mediante un procedimiento contradictorio con el alto cargo en cuestión para comparar su situación patrimonial antes y después de asumir el puesto y así detectar posibles irregularidades.

Un paso adelante en este sentido, y lo que entendemos que es una aproximación a esta normativa por la vía del Real Decreto 434/1988, es la inclusión de un nuevo párrafo en el artículo 9.4. En él precisamente se extiende al personal de Alta Dirección y Dirección de la Casa del Rey la obligación de presentar la declaración de bienes y derechos patrimoniales en el plazo de tres meses desde su nombramiento y también desde su cese.

Hay que tener en cuenta además que los funcionarios que pasen a prestar servicio en la Casa del Rey causan alta en el Ministerio de la Presidencia, por lo que, por tal condición, se entiende que pueden ser objeto de la actividad de la Oficina de Conflictos de Intereses. Pero quizá sería conveniente, en este sentido,

⁵¹ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

que la Casa de Su Majestad el Rey suscribiera un convenio con este órgano de la AGE, al igual que ha sucedido con la IGAE o con la Abogacía del Estado, para resolver cualquier tipo de duda o controversia que se suscitase, con todo tipo de personal, incluido el de Alta Dirección y Dirección. La actualización del *Código de conducta del personal de la Casa de S.M. el Rey* a 6 de mayo de 2022 incluye en las letras i y j de sus principios de actuación algunos aspectos relativos a los conflictos de intereses.

Además, la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo en la AGE contempla (artículo 3) para este tipo de puestos una serie de principios que se añaden a los ya exigidos por el buen gobierno que regula la Ley 19/2013, que, recordemos, han servido de base para el *Código de conducta del personal de la Casa de S.M. el Rey*. Son los principios de servicio al interés general, integridad, objetividad, transparencia y responsabilidad, y austeridad. E incluye la obligación de dedicación exclusiva al cargo, así como limitaciones patrimoniales en participaciones societarias y en el ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese.

Si hablamos de ejercicio de alto cargo en la Casa del Rey no podemos obviar al propio Felipe VI. Y, en este sentido, hemos de valorar y hacer referencia a la decisión de hacer público su patrimonio el 25 de abril de 2022 mediante un comunicado, iniciativa que el monarca considera que ha de añadir a sus “responsabilidades constitucionales”, guiado por su “espíritu de servicio y compromiso cívico”.

V. Conclusiones

La racionalización de nuestra Monarquía parlamentaria en lo referente a la Jefatura del Estado tiene aún asignaturas pendientes, que deben abordarse más pronto que tarde para apuntalar el sistema democrático que España ha construido en las últimas cuatro décadas. Son cuestiones cuyo análisis, desde un punto de vista técnico-jurídico, no pueden sino aportar garantías y seguridad ante las incertidumbres por la propia imposibilidad de prever toda la casuística. Más si cabe cuando la respuesta constitucional a estas incertidumbres se concentra en solo diez artículos. Los diez artículos del Título II de nuestra Constitución.

Lo referente a la mayor integración en la regulación del Estado del rey y la organización administrativa que lo asiste es un importante cimiento sobre el que asentar la imagen de una Corona comprometida con el respeto al Estado de Derecho, única posición que los monarcas pueden mantener en el siglo XXI en los sistemas democráticos. Los compromisos adquiridos por Felipe VI desde que asumió la titularidad de la Jefatura de Estado del Reino de España en junio de 2014 dan muestra de que la Corona es consciente de esta necesidad, en la búsqueda de una mayor transparencia y ejemplaridad como reclama la ciudadanía.

Pero tal compromiso ha de encontrar también desde la otra parte una voluntad de materialización de avances concretos en la racionalización, que, a la postre, no van a suponer el cuestionamiento sobre la propia Monarquía parlamentaria. Todo lo contrario, precisamente van a contribuir a que se confirme que la actual forma de gobierno sigue siendo absolutamente compatible con la democracia en el siglo XXI.

Y, sobre todo, tal compromiso de transparencia y ejemplaridad ha de encontrar los cauces en materia de técnica normativa más adecuados y que ofrezcan las mayores certidumbres jurídicas posibles. En esta cuestión aún queda mucho trabajo y sobre ella se puede centrar el debate de la tantas veces

postergada legislación sobre la Corona, sobre la que, al menos en lo relativo a las cuestiones planteadas en las páginas anteriores, puede alcanzarse un mayor consenso para su aprobación.

Un primer paso en esa dirección sería incluir, de manera expresa, a la Casa de Su Majestad el Rey dentro del conglomerado de entidades que integran el sector público institucional del Estado. Convendría además, en cualquier caso, definir de una manera mucho más clara la naturaleza jurídica de la Casa del Rey como órgano, organismo o institución. Pero, incluso en el caso en el que se pretenda conservar la calificación dada por el Tribunal Constitucional (organización estatal no inserta en ninguna de las Administraciones públicas), bien valdría que ésta fuera asumida por la propia Ley 40/2015 como punto de partida para aproximar la regulación estatal a la Casa del Rey. Puede servir esta norma para dejar claramente establecida su autonomía y distinta naturaleza respecto al resto de entidades.

Es evidente que, si hay alguna vinculación normativa que la Corona deba reforzar, ésta es con la Administración General del Estado, ya no solo por términos de eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos, sino por su propia integración dentro de la arquitectura institucional como Jefatura del Estado, más allá de los vínculos que unen a través del refrendo al rey con los ministros, quienes, a su vez, se encuentran en la cúspide administrativa y no solo política de sus distintos departamentos.

Un reforzamiento de los vínculos jurídicos de la Corona con el Gobierno no implica una vuelta a los postulados que caracterizaban a la Monarquía en tiempos predemocráticos. Todo lo contrario. Con la superación del principio monárquico por el principio democrático, la integración de la Corona en la regulación estatal -ya sea promovida por el Gobierno o por las Cortes Generales- no puede sino reforzar la legitimación democrática de la actividad del rey. Una actividad que no tiene por qué perder ni un ápice de autonomía en los términos en los que lo permite la Constitución de 1978 y se viene realizando hasta ahora.

La ausencia de *potestas* del rey y su no inclusión formal en ninguno de los tres poderes que establece la clásica división de Montesquieu no quiere decir que la actividad de la organización administrativa que lo asiste deba actuar *praeter legem*, al margen de las disposiciones que emanan los órganos del Estado con potestades normativas, tanto en el ámbito legislativo como reglamentario.

De facto, tal vinculación normativa se produce ya en algunos ámbitos, gracias a la propia transposición voluntaria que desde la Corona se ha querido hacer de la regulación estatal a la Casa del Rey. Y también a través de tres convenios para la asistencia por parte de la Administración General del Estado que establecen los mecanismos y principios por los que la IGAE, la Abogacía del Estado y la Secretaría de Estado de Comercio ofrece sus servicios a la Casa del Rey.

La reciente mención de algunas de estas relaciones convencionales en la regulación de carácter no dispositivo, a nuestro juicio, va en la línea de incrementar la seguridad jurídica. Pero no termina de zanjar el problema, por cuanto el contenido de las mismas sigue quedando a disposición de la voluntad normativa de una institución cuya naturaleza jurídica aún no ha quedado claramente definida y que asiste a un órgano unipersonal, como es el rey, carente de *potestas*.

Puede, incluso, plantear nuevos problemas el hecho de que la otra parte firmante en los convenios que suscriba la Casa del Rey ya no tenga por qué ser necesariamente la Administración del Estado. Mayores garantías en términos de seguridad jurídica y legitimidad democrática se alcanzarían si fueran los Ministerios los únicos capacitados para suscribir tales convenios, puesto que los departamentos ministeriales tienen como titulares a los mismos órganos, los ministros, que refrendan la actividad del rey.

Además, y reconociendo el esfuerzo en el ámbito de la transparencia que la Corona lleva a cabo en lo referente a la contratación, se debería avanzar lo antes posible en la inclusión, en una u otra medida, de la Casa del Rey en la Ley de contratos del sector público, entendiendo que la financiación de los mismos procede de los Presupuestos Generales del Estado, de igual manera que los que conciertan la AGE y, por ejemplo, los organismos autónomos. Y esto, aunque somos conscientes de que las actuales Instrucciones de la Casa de Su Majestad el Rey en este ámbito (y las que se aprueben tras la entrada en vigor del Real Decreto 297/2022 con la obligatoriedad del principio de publicidad) ya hacen propio gran parte del contenido de la Ley 9/2017.

Las circunstancias que rodean en la actualidad a la Corona, con una serie de controversias muy presentes relacionadas con hechos del pasado más reciente, pueden suponer una oportunidad para seguir colmando algunas de las lagunas existentes en la configuración jurídica de la Jefatura de Estado de nuestra Monarquía parlamentaria. Todo, a través de una mayor racionalización que siga reforzando el papel que a la Corona y al rey se ha querido dar a través de la Constitución de 1978.

Como hemos planteado en este estudio, ese incremento de la racionalización de nuestra Monarquía parlamentaria a través de una más exhaustiva regulación normativa puede llevarse a cabo de una manera mucho más rápida y efectiva a través de la integración, de la incorporación, de la Casa de Su Majestad el Rey en la legislación ya existente para el sector público, y, en concreto, para la Administración General del Estado. Pero pudiera abordarse también a través de una Ley de la Corona que *a priori* podría suscitar mucho más amplio consenso entre la doctrina si ésta se remite a la regulación del funcionamiento ordinario del aparato administrativo que asiste al jefe del Estado.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (2018). "Artículo 1", en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E. (dir), *Comentarios a la Constitución española* (Tomo 1). Madrid: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- Arbós, X. (4/5/2022). "Cambios en la Casa del Rey", en diario *La Provincia*. Las Palmas de Gran Canaria: Prensa Ibérica.
- Bassols Coma, M. (1983). "Instituciones administrativas al servicio de la Corona: dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional", *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983, 891-933.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2015a). "La evaluación y el control de los actos del rey, como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona", en *Revista catalana de dret públic*, 51, 2015, 155-173.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2015b). *¿Qué le falta a la Monarquía española para estar plenamente racionalizada?* Valladolid: Fundación Aranzadi Lex Nova.
- Cazorla Prieto, L.M. (2018). *Legitimidad monárquica y gestión económica de la Corona*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi.
- Cazorla Prieto, L.M., y Fernández-Fontecha, M. (2021). *¿Una Ley de la Corona?* Cizur Menor: Editorial Aranzadi.
- Constant, B. (1820). *Curso de política constitucional*. Madrid: Imprenta de la Compañía.
- Cremades, J. (1998). *La Casa de S.M. el Rey*. Madrid: Editorial Civitas.
- Díez-Picazo, L.M. (1982). "El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al

- artículo 65 de la Constitución)", *Revista española de Derecho Constitucional*, año 2, 6, 1982, 115-140.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. (1991). "La dotación de la Corona. La Casa del Rey", *Revista de Derecho Político*, 33, 1991, 125-150.
- García Canales, M. (1991). *La Monarquía parlamentaria española*. Madrid: Editorial Tecnos.
- González-Trevijano, P. (2008). "La Corona", *Diario La Ley*, 7.066-7.072, 2008.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de cultura económica.
- Tajadura Tejada, J. (2022). "Ensayo de una teoría de la Jefatura de Estado parlamentario", en Tajadura Tejada, J. (dir), *La Jefatura de Estado parlamentario en el siglo XXI*. Sevilla: Athenaica Ediciones.
- Torres del Moral, A. (1983). "La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español", en Lucas Verdú, P. (dir), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Madrid: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Torres Muro, I. (2009). "Refrendo y Monarquía", *Revista española de Derecho Constitucional*, 87, 2009, 43-70.
- Vacas García-Alós, L. (2000). "Aproximación a un nuevo régimen jurídico de la Casa del Rey", *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000, 383-410.

