

Javier Tajadura Tejada (dir.):
*La jefatura del Estado
parlamentario en el siglo XXI,*
Sevilla, Athenaica Ediciones,
489 págs.

MARIANO VIVANCOS

Profesor de Derecho Constitucional
Universitat de València

Dentro de la prolífica producción de monografías y estudios colectivos recientemente publicados en el ámbito de la disciplina constitucional española, es innegable que la obra conjunta titulada *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (Athenaica), dirigida con maestría por el catedrático y experto en Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, Javier Tajadura —uno de los más reputados expertos sobre la Monarquía entre la disciplina española—, destaca como la contribución más completa y ambiciosa a la literatura jurídico-constitucional actual. Esto se debe no solo a sus objetivos bien definidos, sino también a la destacada lista de autores que la conforman, de cuatro nacionalidades distintas y pertenecientes a once universidades europeas. Estos autores son, sin excepción, constitucionalistas de renombre y expertos reconocidos en sus respectivos campos.

En defensa del argumento apuntado, también podemos destacar que nos enfrentamos a una “obra de teoría y práctica constitucional” —como se la llega a calificar en diferentes capítulos, destacando el que puede considerarse un estudio preliminar e introductorio a la misma y que suscribe el director de la publicación— intentando mostrar al lector interesado una realidad que, en ocasiones, supera incluso la regulación o convenciones constitucionales que la configuran.

La finalidad perseguida por esta destacada obra colectiva será no únicamente proporcionar las claves necesarias para comprender el significado y alcance actuales de la suprema magistratura, así como las funciones constitucionales que desarrolla esta institución imprescindible en la arquitectura del Estado parlamentario (sólo Suiza es la excepción) sino, también, abordar su “diseño constitucional y la praxis política” (pág. 13) en los principales estados europeos: siete monarquías (británica, holandesa, belga, sueca, noruega, danesa y española) y cinco repúblicas (francesa, portuguesa, italiana, alemana y austriaca), ofreciendo un análisis representativo de nuestra realidad más cercana.

La obra también arroja luz sobre una institución que ha experimentado una profunda transformación en los últimos siglos, convirtiéndose en un órgano fundamental en el Estado constitucional. A través de once estudios que estructuran la obra, se revela el verdadero significado de la institución en un Estado parlamentario. Estos estudios examinan las funciones y posiciones tanto de los monarcas como de los presidentes, quienes, al ejercer esta suprema magistratura, reinan o presiden el Estado sin gobernarlo, debido a la dinámica parlamentaria y la lógica de los poderes constituidos que predominan en los siglos XIX y XX. De esta manera, se muestra de manera convincente la autenticidad del “contenido intelectual” de una institución con capacidad de dotar de estabilidad a los sistemas políticos garantizando al tiempo su continuidad; una institución que ha llegado en calificarse de “clave de bóveda del edificio constitucional parlamentario” (pág. 85), como destaca el profesor Tajadura en la conclusión de su análisis.

Como confirman los estudios incorporados, la jefatura del Estado parlamentario goza de unas funciones específicas (de integración y de moderación, fundamentalmente) con evidentes y palmarias diferencias en tanto que derivadas de heterogéneas regulaciones constitucionales a partir de contextos nacionales propios y tradiciones específicas; extendiéndose, también, a otras potestades (como la que se refiere al mensaje o, incluso, a la dirección constitucional de incorporación más reciente) de indiscutible relevancia política, más allá de las tradicionales (integración, moderación y arbitral, fundamentalmente) que han venido desde sus mismos orígenes configurándola. Algo que resulta consecuente con las trayectorias históricas de los Estados analizados, cuyos modelos parlamentarios a pesar de pertenecer al continente europeo terminarán por acentuar rasgos definitorios propios; agudizados eso sí por la naturaleza del sistema político que se adopte. Ahora bien, como señala con acierto el mismo director de la publicación, este hecho no impide reconocer un sustrato “doctrinal e intelectual común” a todos ellos en el cual se profundiza desde la perspectiva de las ideas y formas políticas el magistral capítulo introductorio de la obra.

Este capítulo, que se asemeja a un estudio preliminar al resto de la obra, lleva por título “Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario” y ha sido redactado por el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco. En él, se examina el origen y evolución de la institución en el derecho público europeo, identificando aquellas notas distintivas que la han venido caracterizando desde entonces. En un intento de destacar los rasgos definitorios de una institución situada en la cúspide del aparato estatal, Tajadura se sirve de aquellas teorizaciones que han servido para identificarla, diferenciándola del resto de poderes constituidos y órganos estatales. Empezando por su supremacismo, tal como lo advirtieron tempranamente Jellinek desde la teoría del Estado y que tan magistralmente ha estudiado Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, uno de nuestros “padres” constitucionales. Explora, también, su afectación simbólica, una de las más significativas y originales aportaciones del profesor Manuel García Pelayo, maestro de constitucionalistas; así como por otro de los protagonistas de esta obra, el profesor Rollnert Liern de la Universitat de València. Considerando, también, su contribución como factor de integración política, un aspecto que Rudolf Smend, teórico alemán clásico, desarrollaría en profundidad. También se examina su papel como magistratura de *auctoritas* en el contexto institucional; abordándose por último una formulación, la de la defensa política de la Constitución, que remite a Carl Schmitt, autor controvertido donde los haya que está siendo finalmente revisitado.

De esta compleja caracterización se derivan funciones no menos decisivas, algunas de las cuales se relacionan con la defensa del gobierno representativo.

Entre ellas, se encuentra la función arbitral, que se basa en la teorización del “poder moderador” formulada por Benjamin Constant hace dos siglos, “en defensa del orden político constitucional que pusiera fin a la Revolución salvaguardando sus conquistas”, como ha reconocido el profesor Ángel Rivero en la biografía recientemente publicada (FAES Fundación) del pensador liberal francés.

Además, se incluyen funciones como la de arbitraje institucional, denominada así por el autor como “dirección constitucional”, la de defensor de la Constitución en situaciones de “crisis” (nuevamente Schmitt) o incluso las más recientes funciones relacionadas con el derecho de mensaje o la función comunicativa, quizás menos conocidas pero que han adquirido relevancia en el contexto español debido al proceso catalán, polémica aparte. Concluyendo este análisis, cabe destacar las palabras con las que el capítulo de Tajadura cierra: “La jefatura del Estado se configura como el necesario amarre o anclaje que todo Estado necesita para no naufragar, resultando fundamental para garantizar la continuidad de la democracia y la supervivencia de la libertad” (pág. 85).

El siguiente capítulo (“La Corona en España”) corre a cargo del profesor Josu de Miguel Bárcena de la universidad de Cantabria. El autor lamenta que “la atención prestada a la forma de gobierno y la fuerza simbólica y política que tuvo la jefatura del Estado durante la dictadura franquista ha impedido que se vislumbre un sentido constitucional más preciso de las funciones que dicho órgano tiene que jugar en el marco de la misión civilizatoria e integradora del Estado social y democrático de derecho” (págs. 89-90), proclamado solemnemente en la Constitución vigente. En su análisis, desarrolla la problemática de la construcción de la jefatura del Estado en el constitucionalismo histórico español —que muestra según el autor un carácter «prolífico» sin parangón en el continente, notablemente influenciado por el modelo francés—, con una mirada más amplia como la que ofrece la perspectiva comparatista. La autonomía jurídica alcanzada por la jefatura del Estado se debe más, en opinión del autor, a su novedosa posición como órgano constitucional resultado de la emancipación soberana. Centrándose, a continuación, en las cuestiones básicas que congregan el interés en torno a la Corona española (legitimidad constitucional; controversia en torno al orden sucesorio y su desafío igualitario; la actualidad del refrendo; el debate en torno a la inviolabilidad del monarca; o, incluso, las funciones que le atribuye el régimen constitucional vigente). Por último, el autor se atreve con uno de los desafíos aperturistas a los que se enfrenta, en particular, la Monarquía española fruto de los nuevos tiempos que corren y del nuevo estilo que se ha querido imprimir a su funcionamiento en tiempos de transparencia, ejemplaridad y polarización.

El profesor de la Universidad de Deusto, Luis Ignacio Gordillo, aborda el reto de analizar la decana de las monarquías europeas y una de las más longevas del mundo. Abordando tanto su origen, configuración y su encaje constitucional; para terminar desarrollando el papel y la legitimidad de la Monarquía constitucional británica en la actualidad, consciente de ser una institución que ha respondido más al principio hereditario que al democrático —en un tiempo, incluso, dónde se priman los elementos más eficientes del sistema político— y gozado de una excepcional capacidad de adaptación a las más variadas y heterogéneas circunstancias, en una perfecta simbiosis con el Estado.

Ángel Sánchez Navarro, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid que fue subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales se enfrenta al reto de abordar la Corona en Bélgica, donde la particularidad de la posición real viene dada por el hecho de no estar al frente de un estado-nación sino de uno de configuración plural. Las recientes reformas impulsadas desde hace algunos años en el país europeo se centran en afianzar su carácter

simbólico aún en detrimento del papel actual del soberano, reducido a mero ceremonial; a pesar de “la dificultad (tal objetivo) cuando la realidad simbolizada está (permanentemente) en cuestión” (pág. 186), como destaca el autor. El profesor Navarro —partícipe en otra importante obra colectiva aparecida este mismo año, *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire* (Bruylant)— se muestra optimista respecto de las propuestas de reforma planteadas, confirmando así una prolongada evolución de la Monarquía belga que se remonta a décadas.

La profesora de la Universidad del País Vasco, Leire Escajedo San-Epifanio, desarrolla un quinto capítulo dedicado a “La Corona en los Países Bajos”; “una Monarquía más reciente que otras pero (fruto) de una antigua dinastía” (pág. 193), que con el tiempo ha conseguido transitar desde su condición “constitucional” a una configuración parlamentaria. La autora centra su trabajo en la neutralidad política del monarca, así como a las principales funciones constitucionales que le asisten, prestando una especial atención a la función simbólica. Finalizando con un breve apunte sobre la previsible evolución constitucional de esta en un contexto de paulatina caída de aceptación (del 80 al 55% bajo el mandato de Guillermo de Orange)

El profesor Göran Rollnert Liern de la Universitat de València —promotor en su seno de un Grupo de Investigación sobre la Monarquía— y uno de los mayores y reputados expertos internacionales sobre la Corona Sueca, amplia esta vez su estudio al conjunto de las democracias escandinavas. A partir de la premisa de si estas se ajustan a la concepción del “poder neutro” (Constant), revisa detalladamente las constituciones de Noruega, Dinamarca y Suecia, encontrando evidentes similitudes (separación Rey-Poder, inviolabilidad y refrendo). Examina para cada uno de los casos cómo los regímenes de tales países concretan, formalmente, esta separación y su discontinuidad con la práctica constitucional; analizando, también, el principio de neutralidad política —que la doctrina danesa a rebautizado como “apoliticidad”—, principio clave que persigue preservar su imparcialidad e independencia política, así como los debates generados en cuanto a su rol como “poder preservador”.

A pesar de los poderes formales limitados que tienen constitucionalmente reconocidos, su influencia real ha gravitado sobre la capacidad para representar toda la nación y evitar adoptar posiciones políticas divisivas. Por ello, concluye Rollnert la monarquía se ha constitucionalizado como una institución simbólica y ceremonial, con un papel más bien limitado en la política formal. Asimismo, estudia con rigor ejemplos históricos que ilustran cómo se ha mantenido o comprometido dicha neutralidad; una neutralidad “fluctuante” que dependerá en cada caso de la conducta propia que se siga. Además, identifica problemas y lagunas en la regulación constitucional que la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto no sólo en base a ciertos poderes residuales o “de reserva” que se le atribuyen sino también, a partir, del ejercicio de defensa de la Constitución que podrían implicar un gravísimo riesgo de confrontación con el gobierno. En conjunto, el capítulo realiza un ejercicio académico riguroso de aplicación de una teoría constitucional clásica a los casos nórdicos con un enfoque analítico y comparado, aportando útiles matices a la cuestión planteada.

El profesor Garrido López de la Universidad de Zaragoza es el último de los autores españoles que participa en la obra y, a través de su análisis, la obra colectiva se abre el estudio de las jefaturas del Estado en los sistemas parlamentarios, correspondiéndole la experiencia de la República gala. En los últimos 50 años, la Constitución francesa ha evolucionado, consolidando un poder cada vez más decisivo en manos del presidente de la República; hasta el punto de llegar a convertir al Parlamento francés en una cámara que se limita a acatar las órdenes

del presidente, como destacan sus críticos. Sin embargo, el profesor Garrido refuta esta tesis con argumentos y evidencias; para el autor “la pretensión de constitucionalizar la hegemonía presidencial eliminando la diarquía entre el presidente y el primer ministro no se ha materializado” (pág. 330), manteniéndose la compartimentalización habitual que los periodos de “cohabitación” acentúan (como sucedió bajo las presidencias de Mitterrand o Chirac). Garrido destaca la decisiva función arbitral y de garantía constitucional en su escrito, situándola como la “*clé de voûte* de la Quinta República”. Es de lamentar que su análisis alcance hasta la “hiperpresidencialización” de Sarkozy y no de respuesta al propósito de Macron de convertirse en un presidente “jupiteriano”.

El prestigioso catedrático de la Universidad de Regensburg, Rainer Arnold, será el encargado de caracterizar el diseño de la jefatura del Estado en la República Federal Alemana, que atribuye al presidente federal al que le asiste un “poder constitucional” no correspondido con el político (pág. 335), alejándolo de cualquier veleidad partidista. Como describe el autor la opción escogida por conferencia de expertos de Herrenchiemsee (1948) —donde participaron importantes constitucionalistas como Hans Nawiasky, Theodoro Maunz y Claus Leusser— que diseño su configuración constitucional buscaba alejarse del precedente de la República de Weimar por motivos obvios, en aras a una “neutralidad” que entonces no se dio. Para el autor, el Presidente Federal no es el “guardián de la Constitución” sino, más bien, un “órgano constitucional obligado a respetarla” (pág. 366) que deviene en protector del Estado constitucional e integrador del Estado y sociedad alemana.

El investigador del Departamento de Estudios Legales de la Universidad de Bolonia, Alessandro Marinuzzi desmiente en su análisis que el jefe del Estado institucionalizado en la Constitución italiana de 1947 pueda ser considerado un “monarca republicano”, como ha planteado una cierta doctrina a partir de las tesis de Duverger; el autor más bien se decanta por la línea seguida por Vergottini al considerarlo “una síntesis entre algunas de las características que connotan al monarca de Saboya y otras atribuciones que, lejos de ser formales, procedían en gran parte de las Repúblicas parlamentarias europeas y de los requisitos de garantía tras la caída del régimen fascista” (pág. 369). Son de destacar algunas de las pormenorizadas conclusiones que incluye el autor en su acertado análisis. Como el hecho de que fruto de la inestabilidad crónica que ha sufrido el sistema político italiano y su gobernabilidad, el presidente haya ido ganando una actitud persuasiva, a través de técnicas en exceso “creativas” que, sin embargo, han contribuido a superar momentos especialmente críticos, sin llegar a condicionar en ningún caso la funcionalidad original de la forma de gobierno. Relacionando directamente su carácter de institución electiva con la problemática de su “politicidad”. Para el autor, “el Gobierno parlamentario italiano no se diferencia tanto de las Monarquías europeas, de la República presidencial estadounidense, y del modelo semipresidencialista francés” (pág. 413), a pesar de las diferencias obvias y evidentes que los separan. Es una lástima que, por razones, temporales no se haya podido incluir la reciente reforma constitucional que quiere plantear a las Cámaras el Gobierno italiano y que, sin lugar a dudas, acabará afectando a la primera magistratura del país en esa pretendida presidencialización del sistema que pretende.

El profesor Marco Caldeira, perteneciente al Grupo de Ciencias Jurídico-Políticas de la Universidad de Lisboa, a partir de dos investigaciones previas nos desvela la acogida “inequívoca” del del pensamiento de Constant (poder “neutro” o “moderador”) y su plasmación en el texto constitucional vigente. Para el autor más que la era constitucional lo que ha permitido consolidar la

figura del presidente republicano como personificación de un auténtico poder moderador ha sido “la tradición o la práctica política verificada a lo largo de más de cuatro décadas”, incluso por encima de los “rasgos que lo erigen como una instancia suprapartidista, con funciones de garantía y regulación del sistema político”. El riesgo de un proceso evolutivo de la práctica intervencionista de la institución al estilo francés podría suponer, en opinión del autor, desactivar “un mecanismo de equilibrio que se ha mostrado fundamental” para la política del país vecino.

El último de los capítulos, desarrollado por Giacomo Delledonne, profesor de Derecho Constitucional de la *Scuola Superiore Sant’Anna* de Pisa, nos permite una mejor comprensión del rol presidencial dentro del ordenamiento constitucional austriaco. A tal fin, el autor indaga en el peso de los precedentes (herencia constitucional de la Monarquía de los Habsburgo en la Primera República austriaca) y lo más destacable de la disciplina constitucional referida al presidente federal —modificada en 1929—, así como la prevalencia de la denominada Constitución “real” convenciones derivadas del modelo consociativo del sistema político austriaco. Para el autor, toda esta evolución posibilita una relectura de la “autoridad de reserva” —como ha sido calificada la jefatura de Estado— sin perjuicio de su ejercicio como verdadera autoridad moral ante crisis políticas graves, como la acontecida a raíz del “*Ibizagate*” (2019) que supondrá el fin del Gobierno conservador del Canciller Kurz al filtrarse unos videos que implicaban al líder del ultraderechista Partido Liberal (FPÖ) —su segundo en el Ejecutivo— en una turbia operación de financiación ilegal.

En resumen, esta obra de casi 490 páginas, publicada con la calidad editorial característica de Athenaica, ofrece una visión profunda y completa de la jefatura del Estado en los sistemas parlamentarios europeos del siglo XXI. Revela similitudes notables en las funciones y roles de estas instituciones en democracias avanzadas y subraya su papel crucial en la estabilidad y continuidad de los sistemas políticos.