

Finalmente, algún autor (109) ha propugnado la necesidad de que se abran nuevas vías de incorporación social a la vida parlamentaria, superándose al respecto el fundado temor al organicismo y al conservadurismo. Así, sectores muy numerosos y dignos de tenerse en cuenta podrían tener su escaño en el Senado, con lo que se daría paso a esos «nuevos espacios políticos», sin cuya participación la democracia puede verse en entredicho, teórica y prácticamente.

Al respecto, debemos oponer, además de la posible disfuncionalidad que la incorporación de tales senadores podría implicar respecto a la misión básica del Senado como Cámara de representación territorial, el hecho de que la representación de los diferentes intereses sociales ha encontrado en nuestros días vías de expresión más idóneas que la parlamentaria en la conformación de los llamados Consejos económico-sociales, con una funciones por lo general de carácter consultivo.

En definitiva, el Senado que postulamos debe asentarse única y exclusivamente en la existencia de representantes de las diferentes Comunidades Autónomas.

(109) PORTERO MOLINA, José Antonio: Art. cit., p. 223.

EL REGIMEN JURIDICO DE LA CASA DEL REY

(Un comentario al artículo 65 de la Constitución)

LUIS MARIA DIEZ-PICAZO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—NATURALEZA DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA CASA DEL REY.—BIENES AL SERVICIO DE LA CORONA.—ORGANIZACIÓN DE LA CASA DEL REY.—DISCIPLINA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD DE LA CASA DEL REY.—CONCLUSIÓN: EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CASA DEL REY Y EL DOGMA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

INTRODUCCIÓN

A raíz de la promulgación de la Constitución existen en nuestro ordenamiento varias «organizaciones estatales no administrativas», según una feliz expresión de SANTAMARÍA PASTOR (1); esto es, complejos orgánicos que sin duda pertenecen al Estado, pero que no se insertan en las distintas Administraciones públicas. Pensemos, por ejemplo, en la Corona, las Cortes, el Consejo General del Poder Judicial, etc.

Es más que dudoso que en el régimen anterior, caracterizado política y jurídicamente por la unidad de poder, existiera realmente en el aparato del Estado algún complejo orgánico no administrativo (2). En todo caso, pocos problemas se planteaban al respecto, porque la

(1) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político* (UNED) núm. 9.

Sobre la Casa del Rey puede consultarse MENÉNDEZ REXACH, A.: *La jefatura del Estado en el Derecho público español*, Madrid, 1979, en especial pp. 429 y ss. y 495 y ss.

(2) El único caso de relieve que se produjo en el régimen anterior, a este respecto, fue la declaración de incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (auto del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1969) para conocer sobre una sanción impuesta por las Cortes a un letrado de las mismas. Pero fue el expediente que utilizó el Tribunal Supremo para no tener que entrar en el fondo de un asunto con motivaciones políticas.

existencia de «organizaciones estatales no administrativas» requiere un ordenamiento constitucional basado en el principio de división de poderes; si no en sus versiones clásicas, si al menos en su moderno sentido de órganos estatales diversos e independientes entre sí que se limitan recíprocamente (*checks and balances*).

No es éste el lugar apropiado para profundizar en la cuestión de las transformaciones contemporáneas del principio de división de poderes, ni para analizar el problema conexo de la naturaleza de los órganos constitucionales. Para nuestro estudio basta con utilizar operativamente el concepto de «organizaciones estatales no administrativas», con la plena consciencia de que éstas son jurídicamente relevantes en la medida en que hay algún tipo de división de poderes y de que las más importantes entre ellas son sin duda órganos constitucionales.

Todas las «organizaciones estatales no administrativas» tienen como característica común la de gozar de un cierto ámbito de autonomía, el cual, por supuesto, no es idéntico en todos los casos. Al hablar de autonomía no nos referimos tanto a la independencia que a estas organizaciones asigna el ordenamiento para cumplir sus fines como a su independencia interna de gestión. La autonomía entendida en este segundo sentido les es otorgada por el ordenamiento precisamente como garantía de su independencia en el primer sentido. 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 (personal, contratación, etc.), podría interferirse en sus funciones sustantivas. Existiría el peligro de una preponderancia de hecho del órgano constitucional Gobierno.

Por ello, cada una de estas organizaciones tiene un aparato burocrático, pequeño en comparación con las Administraciones públicas, que le aporta los medios personales y materiales necesarios para cumplir con independencia sus funciones. Estos aparatos burocráticos pertenecen indudablemente al Estado, pero no se encuadran entre las Administraciones públicas; por lo cual, siguiendo los criterios predominantes, hay que concluir que no se rigen en línea de principio por el Derecho administrativo. ¿Cuál es, entonces, su régimen jurídico? Puede afirmarse que cada «organización estatal no administrativa» tiene un régimen jurídico propio, que está regulada por un conjunto de normas particulares. El presente estudio tiene por objeto examinar el régimen de una de esas organizaciones y de su aparato burocrático: la Corona y la Casa del Rey.

NATURALEZA DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA CASA DEL REY

La Casa del Rey en su versión moderna tiene su origen en la propia restauración de la monarquía llevada a cabo en 1975. Fue creada mediante el Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, publicado en el *BOE* del día siguiente. Este Decreto, en términos muy escuetos, crea la Casa del Rey y la dota de una organización básica. La insuficiencia de esta regulación originaria se explica por la urgencia con que debió ser creado el aparato de apoyo administrativo al monarca; téngase en cuenta que el Rey había sido proclamado el 22 de noviembre, tres días antes. Esta circunstancia es recordada por el Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero (*BOE* del 23), actualmente vigente, que reorganizó la Casa del Rey y derogó el Decreto 2942/1975. Dice en su preámbulo, refiriéndose a este último, que fue redactado «en términos muy sucintos por la necesidad de dotar con gran urgencia al Monarca, entonces recientemente proclamado, de un instrumento administrativo que le permitiese disponer del imprescindible apoyo para el ejercicio de sus funciones de Jefe del Estado».

El Decreto 2942/1975 fue desarrollado por las Ordenes del Ministerio del Ejército de 31 de diciembre de 1975 (*Diario Oficial* de 3 de enero de 1976) y de 28 de enero de 1976 (*Diario Oficial* del 31), las cuales dieron vida al Cuarto Militar de la Casa del Rey. Asimismo, mediante Real Decreto-ley 6/1976, de 16 de junio (*BOE* del 18), se reguló el régimen jurídico del personal de la Casa del Rey.

La Constitución posteriormente ha recogido algunas normas básicas sobre la estructura y el funcionamiento del aparato de apoyo administrativo a la Corona, en su artículo 65, el cual dice:

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

Este precepto constitucional prevé claramente la institución que nos ocupa, la denomina precisamente «Casa» del Rey y dicta las normas esenciales sobre su gobierno.

Ha sido el ya mencionado Real Decreto 310/1979 el que, poco después de la promulgación de la Constitución y en desarrollo de ésta.

ha dado la regulación hasta ahora definitiva de la Casa del Rey. Puede decirse, pues, que la normativa reguladora de esta institución se encuentra básicamente en el artículo 65 de la Constitución y en el recién citado Real Decreto. A ellos hay que añadir el Real Decreto-ley 8/1978 en la medida en que está aún vigente y la Ley del Patrimonio Nacional de 16 de junio de 1982 (BOE del 22), la cual incide de un modo importante en la regulación de los bienes al servicio de la Corona (3).

Tanto el artículo 65 de la Constitución como el Real Decreto 310/1979 (arts. 2, 2.º, y 10) garantizan una amplia esfera de autonomía *ad intra* al Rey. Estos preceptos atribuyen al monarca, y sólo a él, el poder de regular la organización y el funcionamiento internos de la Corona y de su Casa. El Rey es la única persona habilitada para gobernarlas y tiene en este sentido una total libertad; la cual se manifiesta en el hecho de que los únicos actos del monarca no sujetos a refrendo son los relativos a esta materia (art. 56, 3.º, de la Constitución).

Sin embargo, el Rey no goza *ad extra* de esta libertad. Toda su actividad con relevancia jurídica externa, constitucional u ordinaria, debe ser cubierta con la responsabilidad de otra persona. El Rey no está sujeto a responsabilidad (art. 56, 3.º, de la Constitución); *the king can do no wrong*. Y cuando se dice que la persona del monarca no es responsable, debe entenderse tanto con respecto a la responsabilidad política como a la responsabilidad jurídica en sentido estricto. La primera, es decir, la que puede derivarse de sus actos constitucionales, es salvada mediante el refrendo (art. 56, 3.º, de la Constitución); la segunda, esto es, la que puede surgir de todos los demás hechos y actos jurídicos de naturaleza no constitucional, se salva mediante la interposición de otra persona (4). Sobre este último punto volveremos más adelante.

Por tanto, mientras que el Rey puede regir los aspectos internos de su Casa libremente, bien a través de normas generales, bien mediante actos particulares, no puede por sí solo hacer lo mismo con sus relaciones jurídicas externas; evidentemente no puede por sí solo

(3) Hay que incluir también entre las normas reguladoras de la Casa del Rey el Decreto 2157/1977, de 23 de julio (BOE de 26 de agosto), creador de su distintivo y cuyo uso corresponde a los militares que forman parte de la Casa. Ha sido completado por la Orden del Ministerio de Defensa de 17 de abril de 1978 (*Diario Oficial* de 25 de abril).

(4) Sobre la diferencia entre la responsabilidad política y la responsabilidad jurídica *stricto sensu*, y en particular sobre la naturaleza de la primera, puede verse RESIGNO, G. U.: *La responsabilidad política*, Milán, 1987.

innovar el ordenamiento jurídico general, ni establecer relaciones jurídicas con terceros. Las relaciones jurídicas externas de la Corona, que se llevan a cabo a través de la Casa del Rey para cubrir su irresponsabilidad, son reguladas por el mismo Derecho que regula normalmente todas las relaciones jurídicas del ordenamiento general: el Derecho común (civil, mercantil y laboral) y, eventualmente, el Derecho administrativo.

Cuando digo que algunas relaciones externas de la Casa del Rey se regulan por el Derecho administrativo *eventualmente*, quiero poner de relieve que dicha institución no es una Administración pública; carece por eso de potestades exorbitantes *ad extra* y lo normal es que se rija por el Derecho común. Todo ello no obsta para que en algunas materias deba serle aplicado el Derecho administrativo, ya que la única regulación de las mismas se encuentra en esta rama del ordenamiento. Pensemos, por ejemplo, en el régimen de los funcionarios que prestan sus servicios en la Casa del Rey, o en los bienes públicos al servicio de la Corona, o en la dotación presupuestaria de la misma. En todos estos supuestos se aplica el Derecho administrativo, *instrumentalmente*, puesto que contiene la única normativa existente para estas materias; normativa que quizá encontrará mejor acomodo en un Derecho público general, aunque sin duda su conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (5).

Un problema distinto es el de la procedencia o la improcedencia, una vez promulgada la Constitución, de haber regulado la Casa del Rey mediante Real Decreto refrendado por el Presidente del Gobierno. La explicación historicista que nos ofrece el citado Real Decreto 310/1979 no es en absoluto convincente; dice:

Finalmente, es de destacar que se recurre a la vía del Real Decreto para efectuar esta reorganización por ser este tipo de norma la que articulaba la estructura de la Casa de S. M. hasta este momento, y en cuanto que en alguna medida queden afectadas otras instituciones, dejando sin embargo muy claro que en lo sucesivo, y por el propio imperativo constitucional, las ulteriores reorganizaciones serán plenamente libres para el Rey, siempre que no afecte a la Administración pública.

(5) Todo ello debe entenderse sin perjuicio de que *ad intra* la organización de la Casa del Rey sea materialmente muy similar a la de una Administración pública y, por ello, su normativa esté inspirada en el Derecho administrativo orgánico.

Todo ello es corroborado, casi literalmente, ya no en el preámbulo, sino en el artículo 10 del Real Decreto 310/1979.

Esta justificación no es satisfactoria porque, en primer lugar, la reorganización afecta en alguna medida a una norma de rango superior: el Real Decreto-ley 6/1976. Por lo demás, estando ya en vigor la Constitución, no es lícito alegar el principio del *contrarius actus*. Efectivamente la normativa que el Real Decreto 310/1979 se proponía directamente derogar estaba contenida, como es sabido, en el Decreto 2942/1975, cuya legitimidad dentro del ordenamiento jurídico anterior a la Constitución se presume (*tempus regit actum*). Pero con la Constitución ya vigente hay que preguntarse cuál es el tipo de fuente que la regulación de la materia requiere.

El propio Real Decreto 310/1979 reconoce implícitamente que el Rey goza en este ámbito de autonomía normativa interna, pero no externa («siempre que no afecte a la Administración pública»); y en el artículo 10 establece que las futuras reorganizaciones habrá que esperarlas solamente del Rey. Por eso la justificación a través del *contrarius actus* es, además, contradictoria.

Lo mejor que se podía haber hecho, de no seguir la vía auténticamente correcta de deslindar los aspectos externos e internos de la Casa del Rey, hubiera sido regular la materia por ley (6). Es lo mínimo que un órgano constitucional se merece; me parece vejatorio asimilar el tratamiento del aparato de apoyo de la Corona al de los aspectos secundarios de la organización de una Administración pública; sobre todo, cuando *a fortiori* el artículo 103, 2.º, de la Constitución ordena que los órganos de la Administración del Estado sean «creados, regidos y coordinados *de acuerdo con la ley*». La Constitución prevé leyes orgánicas para el Tribunal Constitucional (art. 165), que es un órgano constitucional; para el Consejo General del Poder Judicial (art. 122), cuya cualidad de órgano constitucional es dudosa (7); y para el Tribunal de Cuentas (art. 136), que es simplemente un órgano con relevancia constitucional; todo ello, sólo por citar tres

(6) Carece de sentido dilucidar aquí si orgánica u ordinaria.

(7) Es dudoso que el CGPJ sea un órgano constitucional, porque la *soberanía* de la función jurisdiccional corresponde a todos y cada uno de los jueces y tribunales; el CGPJ se limita a gobernar la magistratura sin incidir en la independencia judicial. Así, en Italia, el debate sobre la naturaleza de los órganos constitucionales se ha reabierto precisamente a causa de la calificación del *Consiglio Superiore della Magistratura*. Véase, por todos, CHIELI, E.: *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale. Appunti per una definizione*. Archivio giuridico, 1985.

ejemplos ilustrativos. ¿Por qué tenía que ser menos el órgano constitucional Corona?

La verdadera solución consistía, como queda dicho, en separar los aspectos externos e internos. El artículo 65 de la Constitución, con respecto a estos últimos, concede plena autonomía al Rey, por lo que éste podía y debía haber hecho la reorganización mediante Real Decreto no refrendado. Por lo que se refiere a los aspectos externos, conviene señalar dos cosas. Por un lado, que la Constitución no prevé un desarrollo específico y separado de su artículo 65 y, por ello, hubiera sido más correcto no haberlo hecho. Seguiría estando claro entonces para el intérprete que la normativa aplicable a esos aspectos externos es la del ordenamiento general; y sobre esta normativa sí que recae una clara reserva de ley. Por otro lado, es mérito del Real Decreto 310/1979 el de haber designado la persona que debe cubrir la irresponsabilidad jurídica ordinaria del monarca: el Jefe de su Casa (art. 3, 1.º). Era necesario, por el imperativo constitucional de total irresponsabilidad regia, aclarar esta cuestión en el Derecho español. Sobre este punto hemos de volver; pero quede dicho ahora que tampoco parece que esta designación deba hacerse mediante decreto. En primer lugar, porque designar un responsable es un problema del ordenamiento general (y no meramente interno de la Casa del Rey) y, en consecuencia, pesa sobre él una reserva de ley; la responsabilidad jurídica es por principio personal y sólo por ley pueden establecerse excepciones que hagan responder por terceros. En segundo lugar, por corrección hacia la Corona.

El Real Decreto 310/1979, a pesar de todo, es válido. *Ad intra*, porque lleva la firma del Rey, el cual, si podía haberlo hecho sin refrendo, también pudo hacerlo con él; el refrendo no añade nada en este punto. *Ad extra* el Real Decreto 310/1979 sólo hace explícitas cuáles son las normas que, en todo caso, deben regular la materia; asimismo, dispone la colaboración de ciertos órganos administrativos con la Casa del Rey, lo que sí es importante. La validez de la designación del Jefe de la Casa como responsable civil en sentido amplio (designación que, además, no es expresa) solamente puede ser salvada por el principio de necesidad; no es en absoluto conveniente una laguna en esta materia. Con respecto a esta cuestión sólo resta por decir que, en mi opinión, el Gobierno cometió una falta de corrección constitucional, que quizá otros órganos constitucionales no habrían tolerado, al regular esta materia mediante decreto refrendado.

Es lícito concluir de todo ello que la normativa reguladora de la Casa del Rey (compuesta esencialmente por el artículo 65 de la Constitución y el Real Decreto 310/1979, e integrada por el Real Decreto-ley 6/1976 y la Ley del Patrimonio Nacional) constituye un auténtico *ordenamiento particular o interno*, en el sentido que SANTI ROMANO dio a esta expresión:

... será interno el ordenamiento de una institución comprendida en otra mayor frente al ordenamiento de ésta última; así, por ejemplo, el derecho de un órgano estatal en relación con el derecho del Estado considerado globalmente (8).

La utilidad principal de calificar como interno un ordenamiento radica precisamente en poder distinguir entre relaciones jurídicas internas y externas. Nos lo explica claramente SANTI ROMANO:

... habría que calificar como generales aquellos *status*, relaciones, poderes, derechos, obligaciones, etc., que se basan en el ordenamiento del Estado considerado en su conjunto, o sea como institución en la que quedan absorbidas las demás; especiales serán aquellos que se fundan en el ordenamiento de una institución estatal considerada aisladamente *in se*. De esta forma la distinción del derecho objetivo que hemos señalado, justifica y explica también la que se refiere a los aspectos subjetivos (9).

Las normas del ordenamiento interno pueden ser creadas bien mediante los modos de producción normativa del ordenamiento general, bien directamente por la institución menor; en este segundo supuesto nos hallamos ante una manifestación de autonomía de la institución menor. En el ordenamiento de la Casa del Rey podemos encontrar ambos tipos de producción normativa. El artículo 65 de la Constitución, el Real Decreto-ley 6/1976 y la Ley del Patrimonio Nacional son normas del ordenamiento general del Estado; el Real Decreto 310/1979 debería ser una manifestación de autonomía normativa interna de la Corona (como lo es sin duda el poder de revisarlo).

(8) ROMANO, S.: *El ordenamiento jurídico* (trad. esp.), Madrid, 1963, p. 331.

(9) *Op. cit.*, p. 331.

Por ello, en la medida en que es un ordenamiento interno con importantes manifestaciones de autonomía, su engarce con el ordenamiento general debe realizarse a través del principio de competencia (10).

BIENES AL SERVICIO DE LA CORONA

En esta materia es preciso distinguir entre los bienes, muebles e inmuebles, constitutivos del Patrimonio Nacional y la dotación presupuestaria de la Corona. Estos dos tipos de bienes tienen regímenes diferentes.

A) El Patrimonio Nacional está previsto en el artículo 132, 3.º, de la Constitución y regulado en la Ley de 16 de junio de 1982 (BOE del 22) (en adelante LPN), que desarrolla el citado precepto constitucional. Integran el Patrimonio Nacional los siguientes bienes:

a) Los inmuebles enumerados en el artículo 4.º de la LPN (Palacio de Oriente, Palacio de Aranjuez, etc.).

b) Los bienes muebles de titularidad estatal contenidos en dichos inmuebles o que, en cualquier caso, estén comprendidos en el inventario del Patrimonio Nacional (art. 4.º de la LPN).

c) Las donaciones hechas al Estado a través del Rey (art. 4.º de la LPN).

d) Los derechos de gobierno y administración sobre las Fundaciones o Reales Patronatos citados en el artículo 5.º LPN (Monasterio de El Escorial, Convento de las Descalzas Reales, etc.).

e) En general, todos los bienes y derechos afectados al uso y servicio de la Corona (art. 4.º de la LPN). Hay que entender que en este caso la afectación se produce por un acto singular (11), ya que todos los bienes mencionados anteriormente, por el mero hecho de pertenecer al Patrimonio Nacional, están ya primariamente «afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen» (art. 2.º de la LPN; véase también el art. 9.º del Real Decreto 310/1979).

(10) ROMANO, S.: *Op. cit.*, pp. 332 y 333. Véase también GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1980, pp. 249 y siguientes.

(11) El cual no se diferencia en nada de un acto de afectación singular al dominio público.

El destino primario de los bienes integrantes del Patrimonio Nacional es, como ha sido dicho, el uso y servicio de la Corona, a los cuales están afectados (art. 2.º de la LPN y art. 9.º del Real Decreto 310/1979); y sólo subsidiariamente, y en cuanto sea compatible con ello, podrán ser destinados a fines culturales, docentes o de protección ecológica (art. 3.º de la LPN).

El Patrimonio Nacional constituye un verdadero patrimonio separado de titularidad estatal. Su titular es, efectivamente, el Estado; así lo establece el artículo 2.º de la LPN y lo corrobora el artículo 6.º, 2.º, de la LPN. El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, persona jurídico-pública dependiente de la Presidencia del Gobierno, es un mero gestor de la citada masa patrimonial; en ningún caso, su propietario.

Todos los actos que requiera la gestión del Patrimonio Nacional son de competencia de su Consejo de Administración (art. 8.º, 2.º, de la LPN), incluso con respecto a aquellos bienes utilizados por la Corona. Así lo exige el artículo 9.º del Real Decreto 310/1979: el Rey y su Casa pueden utilizar medios personales o patrimoniales del Patrimonio Nacional, pero serán sostenidos por el presupuesto de este último; la separación administrativa y presupuestaria (12) de la Casa del Rey y del Patrimonio Nacional es absoluta.

Conviene señalar, por último, que los bienes del Patrimonio Nacional gozan de un régimen privilegiado muy similar al de los de dominio público. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables y disfrutan de las mismas exenciones tributarias (art. 6.º, 2.º, de la LPN). Se diferencian del dominio público por el fin concreto al que están afectados y por ser gestionados por un ente *ad hoc*.

De esta sumaria exposición del régimen jurídico del Patrimonio Nacional nos interesa subrayar, a efectos del presente estudio, lo siguiente:

a) El Patrimonio Nacional es un patrimonio separado de titularidad estatal, afectado primariamente al servicio de la Corona.

b) El Rey y su Casa pueden servirse materialmente del Patrimonio Nacional; pero no tienen ninguna titularidad (que no sea el mero poder de uso) sobre él, ni pueden, en consecuencia, realizar ningún acto de disposición o de administración con respecto al mismo.

(12) El régimen presupuestario del Patrimonio Nacional está contemplado en el artículo 9 LPN.

c) La gestión de este patrimonio separado está encomendada a una persona jurídico-pública *ad hoc*, independiente en todos los sentidos de la Corona (13).

B) La dotación presupuestaria de la Corona está prevista en el artículo 65, 1.º, de la Constitución, en términos que merece la pena recordar:

El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma.

La primera observación que puede hacerse es que en nuestro ordenamiento, a diferencia de otros, no se distingue entre lo que es asignación del titular de la jefatura del Estado y lo que es propiamente dotación para el órgano. La asignación sería la remuneración pecuniaria, con la consiguiente apropiación privada, al titular de la jefatura del Estado por el cargo público que desempeña. La dotación consistiría, por el contrario, en la cantidad dineraria, perteneciente a la Hacienda Pública, de la que el órgano jefatura del Estado puede disponer para satisfacer sus necesidades y cumplir con dignidad su alta misión.

Esta falta de diferenciación no es especialmente grave en un sistema monárquico e, incluso, es en parte consecuencia del mismo. Ante todo, hay que tener en cuenta la continuidad familiar en la titularidad de la Corona. En un sistema republicano se debe producir un cambio en la persona del titular de la jefatura del Estado cada cierto número de años, y pueden surgir graves inconvenientes si no se distingue nítidamente lo que es patrimonio privado del presidente de lo que no lo es. Este problema es prácticamente inexistente en una monarquía. En segundo lugar, al ser el Rey plenamente irresponsable (art. 56, 3.º, de la Constitución) y tener que actuar en el tráfico patrimonial casi siempre mediante una persona interpuesta que cubra su irresponsabilidad (el jefe de su Casa), resulta muy difícil distinguir entre los negocios patrimoniales que lleva a cabo como Rey y los que realiza como particular. Si a todo ello añadimos que la inmensa mayoría de los bienes muebles e inmuebles que utilizan el Rey y su Familia pertenecen, como hemos

(13) Esto último no es enteramente cierto en la práctica, porque actualmente el presidente del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional es la misma persona que el Jefe de la Casa del Rey. Aunque no lo exige así la ley, quizá fuera una práctica positiva que permitiera coordinar estas dos instituciones, independientes, pero necesariamente relacionadas.

visto, al Patrimonio Nacional, no resulta tan difícil determinar cuál es el contenido del patrimonio privado del monarca:

- a) Lo que fuera su patrimonio privado antes de convertirse en Rey.
- b) Lo que proceda del anterior mediante subrogación real.
- c) Lo que reciba a título gratuito y en consideración exclusiva hacia su persona. De lo contrario, entraría en juego el artículo 4.º de la LPN que establece la pertenencia al Patrimonio Nacional de «las donaciones hechas al Estado a través del Rey».

La más importante consecuencia que se deriva de todo ello, sobre la cual no podemos detenernos ahora, es la no distinción entre la esfera jurídica pública y la privada del Rey; a lo sumo, podría hacerse una diferenciación entre los actos constitucionales del monarca y sus otros actos jurídicos. Así, por poner un ejemplo, los empleados de la Casa del Rey son empleados públicos en cuanto que lo son de un órgano del Estado; pero son empleados fiduciarios de la persona del Rey en la medida en que éste los nombra y releva libremente y con idéntica libertad establece su remuneración (la cual procede de la Hacienda Pública y es, por tanto, dinero público).

La dotación de la Corona está contenida en los Presupuestos Generales del Estado y su cuantía es propuesta por el Jefe de la Casa del Rey (art. 3.º, 1.º, del Real Decreto 310/1979). La autorización u ordenación del gasto compete al mencionado Jefe de la Casa, según el citado artículo 3.º, 1.º, del Real Decreto 310/1979. La limitación que este precepto hace a «la cuantía reservada a su competencia» hay que entenderla como una confirmación de que resulta aplicable en este punto el artículo 74, 1.º, de la LGP:

Corresponde a los órganos superiores del Estado y a los Jefes de los Departamentos ministeriales aprobar los gastos propios de los Servicios a su cargo, *salvo los casos reservados por la Ley a la competencia del Gobierno.*

El que el jefe de la Casa del Rey sea el ordenador de gastos de la misma no es en absoluto incompatible con la libertad constitucional del monarca de distribución de la dotación (art. 65, 1.º, de la Constitución). El jefe de su Casa se limita a cubrir la irresponsabilidad del Rey (art. 56, 3.º, de la Constitución), por lo que debe ordenar los gastos según las disposiciones reales. Se impone de nuevo diferenciar entre aspectos externos e internos: *ad extra* competente y respon-

sable es el jefe de la Casa; *ad intra* el Rey es libre para distribuir la dotación como estime oportuno.

Por lo que se refiere al control presupuestario, la dotación de la Corona solamente está sujeta a control preventivo o administrativo, el cual, por lo demás, debe referirse únicamente a los aspectos formales del gasto público. Si la dotación es en efecto *global* y distribuida *libremente* por el Rey (art. 65, 1.º, de la Constitución), sólo cabe el control preventivo en el momento de ordenación del pago a cargo del director general del Tesoro (art. 75 de la LGP); éste debe limitarse a verificar los requisitos formales: que la ordenación del gasto haya sido hecha por el jefe de la Casa del Rey y que no exceda de la cuantía de la dotación. El control sucesivo por parte del Tribunal de Cuentas y de las Cortes no puede realizarse, porque la Casa del Rey no es una Administración pública (véanse los arts. 123 y 132 de la LGP y artículos 2.º y 4.º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) y porque su finalidad es principalmente la fiscalización de los aspectos materiales del gasto público. Por la misma razón, la Casa del Rey está sustraída a régimen de la contabilidad pública (arts. 122 y siguientes de la LGP); sólo puede hablarse, entre las obligaciones de la Secretaría General, de una contabilidad interna:

Elevar anualmente al Jefe de la Casa un informe acerca de la marcha, *coste* y rendimiento de los servicios a su cargo (art. 5.º, 2.º, del Real Decreto 310/1979).

La Corona, en definitiva, goza de una amplia autonomía también en el ámbito financiero y contable (14).

ORGANIZACIÓN DE LA CASA DEL REY

La Casa del Rey, como ha sido ya apuntado, es un organismo público al que el Real Decreto 310/1979 define en su preámbulo como un «Gabinete Real», como un «instrumento administrativo» que permita al monarca «disponer del imprescindible apoyo para el ejercicio de sus funciones de jefe del Estado»; el artículo 1.º, 1.º, del Real Decreto 310/1979 se expresa en términos muy similares.

Es obvio que cuando el mencionado Real Decreto habla de «instrumento *administrativo*» se refiere a un concepto meramente mate-

(14) Un análisis similar, con respecto al Derecho italiano, puede verse en ALLARA, B.: *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Milán, 1974.

rial de administración, al cuidado de intereses públicos de un modo genérico. El aparato burocrático Casa del Rey se caracteriza fundamentalmente por su instrumentalidad; no tiene una función pública primaria que cumplir, sino que es accesorio o auxiliar con respecto a la misión que el ordenamiento asigna a la Corona. A consecuencia de ello, el conjunto de fines de la Casa del Rey es limitado; a diferencia de las Administraciones públicas (al menos, las de base territorial), que tienen una universalidad de fines, la Casa del Rey existe sólo para desarrollar una reducida serie de misiones, no susceptible de ampliación indefinida. En otras palabras, mientras las Administraciones públicas administran toda la sociedad, la Casa del Rey administra tan sólo un órgano constitucional: la Corona. Por eso la relevancia, jurídica y extrajurídica, de la Casa del Rey es esencialmente interna. Sus relaciones con los particulares son esporádicas (no es su misión tratar con los administrados).

Sólo en este sentido puede la Casa del Rey ser calificada de aparato *administrativo*. Es parte integrante del aparato del Estado; pero no está comprendida dentro del complejo de las Administraciones públicas en sentido formal y se diferencia de éstas notablemente. La consecuencia más importante de todo ello es, como hemos visto, la no sujeción, en principio, al Derecho administrativo de la Casa del Rey.

Es sabido que el Rey goza de total libertad, de autonomía interna, para organizar y gobernar su Casa (art. 65 de la Constitución y artículo 10 del Real Decreto 310/1979); él es la única autoridad competente en esta materia. Esta potestad de organización y gobierno puede manifestarse bien a través de normas o reglamentos internos (como, en buena medida, debía haber sido el Real Decreto 310/1979), bien mediante actos singulares. Esta potestad, manifestación de la autonomía de la Corona, es originaria, ya que procede directamente de la Constitución; de su tantas veces mencionado artículo 65 (15).

La Casa del Rey en la actualidad, y por virtud del Real Decreto 310/1979, está organizada del siguiente modo:

a) Inmediatamente después del Rey, y en todo sujeto a la voluntad de éste, se encuentra el jefe de la Casa (art. 3.º); el cual ejerce las más importantes misiones de relación con el exterior, y dirige

(15) El gobierno interno de su Casa es el último residuo que queda al Rey de las ilimitadas potestades de un monarca absoluto.

y coordina a todos los empleados y servicios del organismo. Sustituto del jefe de la Casa es el jefe del Cuarto Militar (art. 3.º, 3.º).

b) El Cuarto Militar está compuesto por los ayudantes de campo del Rey y es dirigido por el jefe del Cuarto (art. 4.º) (16).

c) La Secretaría General (art. 5.º) tiene a su cargo la tramitación y el cuidado del grueso de la actividad administrativa de la Casa, excepción hecha de los asuntos de indole militar. A su frente se encuentra el secretario general.

d) Existen, por último, una Guardia Real (art. 6.º) y un Servicio de Seguridad (art. 7.º), cada uno de los cuales con su respectivo jefe. Conviene recordar en este punto el deber de colaboración, con respecto a estos servicios, de los Ministerios de Defensa e Interior con la Casa del Rey (arts. 6.º y 7.º), dada la doble dependencia de estas unidades.

Los jefes de todos estos servicios que componen la Casa del Rey están bajo la autoridad directa—bueno es recordarlo—del jefe de la Casa y del propio Monarca.

Especial atención merece el problema de la relación de servicio existente entre la Casa del Rey y su personal, así como la del estatuto jurídico de éste último. Se trata de un tema con perfiles peculiares, porque, como hemos señalado, nos hallamos ante empleados públicos (en la medida en que lo son de un órgano del Estado), unidos al Monarca exclusivamente por un vínculo fiduciario; dependen en todo momento de la confianza que el Rey deposite en ellos.

Esta relación de servicio es claramente una relación de supremacía especial, una relación disciplinaria. Las personas que trabajan para la Casa del Rey están inmersas en un ordenamiento particular y en todo sujetas a la única autoridad de dicho ordenamiento: el Rey. Este, en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 65 de la Constitución, goza de total libertad para ordenar el trabajo de las personas que prestan sus servicios en su Casa. Tras el Monarca, autoridad última en materia de personal es el Jefe de la Casa, del que dependen los Jefes de los distintos servicios de la misma (art. 3.º, 2, del Real Decreto 310/1979). Cada uno de estos jefes, por su parte, ostenta la dirección del personal de su servicio. La estructura es, pues, perfectamente

(16) A diferencia de lo que sucedía en el régimen anterior, en el que el Jefe del Estado tenía una Casa Civil y una Casa Militar, en la actualidad existe una única Casa del Rey, dentro de la cual se integra el Cuarto Militar. La *unidad de Casa* parece un mandato del artículo 65 de la Constitución.

jerárquica y piramidal. Conviene destacar que es ésta la única situación de supremacía en que se encuentra la Casa del Rey. Esta, por su misma naturaleza, carece de potestades exorbitantes *ad extra*, lo que le impide estar en cualquier otra situación de supremacía, general o especial.

Por lo que se refiere al régimen jurídico del personal al servicio de la Casa del Rey, su característica principal es la falta de claridad. Ello es producto de la superposición de normas reguladoras de la materia, dictadas en momentos distintos e inspiradas en principios diferentes. Estas normas son, por orden cronológico, las siguientes: el Real Decreto-ley 6/1976, el artículo 65 de la Constitución y el Real Decreto 310/1979.

A pesar de la confusión normativa y de las contradicciones existentes entre unos preceptos y otros, creo que dos cosas están claras. En primer lugar, la regulación del estatuto jurídico de este personal no es una cuestión interna de la Casa del Rey, sino que compete al ordenamiento general. En segundo lugar, y ello es lo que ahora interesa especialmente, el régimen jurídico sustantivo es idéntico para todos los que prestan sus servicios en la Casa. A mi juicio, así lo exige una interpretación correcta del artículo 65 de la Constitución; norma de rango superior que debe prevalecer sobre todas las demás. Este *status* unitario de todo el personal se concreta en dos puntos: es libremente nombrado y relevado por el Rey, el cual fija con la misma libertad su remuneración.

La única duda que podría surgir a este respecto es si ese régimen uniforme se aplica también al personal laboral. El artículo 2.º, 2, del Real Decreto 310/1979, tras reiterar que el Rey nombra y releva libremente a todos los miembros de su Casa, dice que ello debe entenderse «*sin perjuicio...* de que, si existe algún personal con la condición de trabajador o empleado, le sean de aplicación las normas laborales». La expresión «sin perjuicio» puede ser interpretada en el sentido de que, como es aplicable el Derecho laboral, no cabe el despido libre (16 bis). Sin embargo, pienso que debe prevalecer en este punto el artículo 65 de la Constitución, como norma superior y como norma especial; a menos que quiera entenderse que el personal laboral no es *miembro* de la Casa del Rey a efectos del citado artículo 65 de la Constitución. Pero, entonces, ¿dónde situamos el criterio para signar la cualidad de miembro de la Casa?

(16 bis) Esta posición es sostenida por MENÉNDEZ REXACH: *Op. cit.*, p. 503.

Una vez sentado el principio de la unidad sustantiva del régimen jurídico de todo el personal, es necesario establecer una diferenciación dentro del mismo a otros efectos. En sustancia, esta diferenciación es relevante en dos materias:

a) La determinación del mecanismo de ingreso al servicio de la Casa del Rey, así como la situación en que el mencionado personal pueda quedar en los lugares de procedencia.

b) La determinación de la jurisdicción competente para conocer de los conflictos que puedan surgir entre la Casa del Rey y sus empleados. Hay que subrayar que el único conflicto posible (y poco probable) es el de los créditos no satisfechos que contra la Casa pueda ostentar su personal en concepto de remuneración; en lo demás, la disciplina es absoluta (art. 65 de la Constitución).

Así, el personal al servicio de la Casa del Rey puede ser clasificado dentro de estas cuatro categorías:

a) Personal del Patrimonio Nacional que preste sus servicios en la Casa del Rey (art. 9.º del Real Decreto 310/1979); carece de interés en este punto, puesto que es en todo dependiente del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

b) Personal de procedencia funcionarial (judicial, civil o militar) (artículo 2.º del Real Decreto-ley 6/1976). Una interpretación actualizada del artículo 3.º, 1, del citado Real Decreto-ley nos debe hacer pensar que el traspaso desde la Administración del Estado «se efectuará por la Presidencia del Gobierno, a propuesta del jefe de la citada Casa, formulada a través del Departamento correspondiente». En el caso de los miembros de la Carrera Judicial, el traspaso se debe producir por obra del Consejo General del Poder Judicial. Este personal queda, con respecto a sus Cuerpos de procedencia, en situación de comisión de servicios (art. 3.º, 2, del Real Decreto-ley 6/1976; artículo 8.º, 2, del Real Decreto 310/1979). El personal militar queda en situación de plantilla (art. 3.º, 3, del Real Decreto-ley 6/1976), permaneciendo en todo sujeto, como es lógico, al ordenamiento militar.

En cuanto a la jurisdicción competente para conocer de hipotéticos litigios sobre su remuneración, hay que entender que es la Contencioso-Administrativa. Así se infiere de la procedencia funcionarial de este personal, que, además, como acabamos de ver, se encuentra en activo. No existe una regulación del *recurso interno* que debe preceder al contencioso; pero una interpretación extensiva del artículo 5.º, 2, del

Real Decreto 310/1979 (el cual atribuye la Jefatura del personal no militar al secretario general) hace pensar que ese recurso interno previo debe ser interpuesto ante el jefe de personal de quien dependa el funcionario interesado.

Asimismo, es posible que el jefe de la Casa del Rey nombre funcionarios eventuales al servicio de la misma (art. 4.º del Real Decreto-ley 6/1976).

c) Personal laboral (art. 2.º del Real Decreto-ley 6/1976, art. 2.º, 2, del Real Decreto 310/1979). Es contratado a través del jefe de la Casa (artículo 3.º, 1, del Real Decreto 310/1979), que, como es sabido, es el único habilitado para entablar relaciones jurídicas *ad extra*. La jurisdicción competente es la laboral.

d) Una cuarta categoría de difícil calificación: el «personal de Alta Dirección», compuesto por el jefe de la Casa, el jefe del Cuarto Militar y el secretario general (art. 2.º, 3, del Real Decreto 310/1979). Este personal es nombrado por Real Decreto (art. 1.º del Real Decreto-ley 6/1976), el cual debe entenderse que no requiere refrendo. En caso de que pertenezcan a algún Cuerpo de funcionarios (lo que por definición sucede siempre con el jefe del Cuarto Militar), habrá que considerarlos también con respecto al mismo en situación de servicio activo.

Mucho más difícil es dilucidar cuál es la jurisdicción competente con respecto a estas personas. En este supuesto, el conflicto es prácticamente inconcebible; pero la cuestión tiene interés para establecer la naturaleza de la relación que les une con el Rey. No creo que pueda decirse que un hipotético conflicto fuera de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (ni siquiera en el caso de un funcionario en comisión de servicios) ni de la Laboral, dado que el nombramiento de estos cargos es un acto personalísimo del Rey. Si a ello añadimos su carácter fiduciario, por exclusión, se debe concluir que la relación que les une con el Monarca es de naturaleza civil.

DISCIPLINA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD DE LA CASA DEL REY

En sus relaciones jurídicas externas, como hemos visto, la Casa del Rey está sometida en línea de principio al Derecho común (civil, mercantil y laboral), es decir, al mismo Derecho que todos los demás sujetos del ordenamiento general. Dado que la Casa del Rey no es una

Administración pública, carece de potestades exorbitantes. Si tuviera necesidad de la utilización de alguna, tendría que demandársela al Gobierno, el cual ejercería dicha potestad en favor de la Casa del Rey; así se infiere del artículo 3.º, 1, del Real Decreto 310/1979, que señala entre las competencias del jefe de la Casa:

Mantener comunicación con los titulares de los Departamentos ministeriales y de otros Organismos superiores de la Administración del Estado o de la Institucional para los asuntos que afecten a las funciones de la Casa.

Competente para establecer todo tipo de relaciones jurídicas externas es el jefe de la Casa, que cubre la irresponsabilidad del Rey (artículo 56, 3, de la Constitución). La necesidad de cubrir esta irresponsabilidad en el mayor número posible de casos nos conduce a una interpretación extensiva del artículo 3.º, 1, del Real Decreto 310/1979. Este precepto se limita a declarar competente al jefe de la Casa para «firmar los contratos relativos a asuntos propios de la Casa de S. M. el Rey»; pero, por la exigencia mencionada, hay que entenderlo aplicable a todos los actos y negocios patrimoniales que no sean de carácter personalísimo y requieran, por tanto, la actuación directa del Monarca (17). En resumen, la Casa del Rey, a través de su jefe, es susceptible de crear una plena responsabilidad contractual y extracontractual, la cual es imputada al Estado, ya que ella carece de personalidad jurídica; pero este problema será analizado posteriormente.

Las relaciones de la Casa del Rey con las Administraciones públicas están muy someramente reguladas, lo que, a mi juicio, es un acierto. El Real Decreto 310/1979 sólo contempla este extremo en el ya citado inciso del artículo 3.º, 1.º, prefiriendo a una regulación exhaustiva el deber genérico de las Administraciones públicas de cooperar con la Casa del Rey (véase, por ejemplo, el artículo 11 del Real Decreto 310/1979). Debe primar en este aspecto la *auctoritas* de la Corona. En todo caso, es a veces inevitable para la Casa del Rey relacionarse con las Administraciones públicas, en cuanto que puede tener necesidad, como hemos visto, de la utilización de una potestad exorbitante.

(17) No es éste el lugar apropiado para examinar la interesantísima cuestión de cómo influye la irresponsabilidad del Rey en su *status* civil.

Por lo que hace referencia a las relaciones de la Casa del Rey con otros órganos constitucionales, éstas normalmente se realizan a través de la persona del Monarca, como órgano constitucional que es. Suelen tener naturaleza constitucional y quedan, por ello, fuera del ámbito de nuestro estudio. No obstante, existen también relaciones informales (no sujetas al Derecho constitucional *stricto sensu*) entre los distintos órganos constitucionales, así como entre sus respectivos aparatos. En las relaciones de este tipo tiene primacía la autonomía política de los órganos constitucionales; éste es el campo mejor abonado para las *convenciones constitucionales* y las reglas de la *corrección constitucional*. Hay que destacar, a este respecto, que el artículo 3.º, 4, del Real Decreto 310/1979 establece los derechos de protocolo de los Altos Empleados de la Casa del Rey

... el jefe de la Casa se colocará inmediatamente a continuación de los ministros y el jefe del Cuarto Militar y el secretario general por delante de los subsecretarios.

Resta por señalar que la mayor parte de la actividad desarrollada por los distintos servicios de la Casa del Rey es de carácter técnico y carece, por tanto, de relevancia jurídica externa (18).

CONCLUSIÓN: EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CASA DEL REY Y EL DOGMA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

A lo largo de este estudio ha estado latente la cuestión, varias veces pospuesta, de la personalidad jurídica. Nos hallamos ante el problema, como ya vimos en la introducción, de las «organizaciones estatales no administrativas»; problema que hoy preocupa y que ha abierto un fructífero debate doctrinal (19), en el cual se sustentan dos

(18) Véase la parte dedicada a la «Organización de la Casa del Rey».

(19) Puede verse al respecto GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, capítulo I. LÓPEZ GUERRA, L.: «Sobre la personalidad jurídica del Estado», *Revista de Derecho Político* (UNED) núm. 6. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Op. cit.* LÓPEZ RODÓ, L.: «Personalidad jurídica del Estado», *Revista de Derecho Político* (UNED) núm. 11. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L.: «El concepto de Administración pública de la Ley de lo Contencioso, tras la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública* núm. 96. Un excelente resumen de las diversas posiciones, así como un penetrante análisis de las consecuencias de cada una de ellas (especialmente con respecto al Derecho administrativo), en GARRIDO FALLA, F.: *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo*, Madrid, 1982.

posiciones básicas: la personalidad del Estado en su conjunto y la de la Administración del Estado únicamente. Sin ánimo de solucionar el problema, ¿qué se puede decir desde el modesto —pero positivista— punto de vista del régimen jurídico de la Casa del Rey?

Sentemos algunas premisas básicas y poco discutibles:

a) Toda relación jurídica y toda situación jurídica *subjetiva* (derecho, obligación, potestad, etc.) deben, inexcusablemente, ser referidas a una persona, a un sujeto de derecho; requieren, sin duda, un centro de imputación al que la Ciencia del Derecho llama personalidad jurídica.

b) La Casa del Rey es parte integrante del aparato del Estado, pero no es una Administración pública ni pertenece a ninguna Administración pública.

c) Por imperativo constitucional, el Rey es plenamente irresponsable y, en consecuencia, las relaciones jurídicas que se entablan a través de su Casa no pueden serle imputadas a él personalmente. Es más, nuestro ordenamiento salva la irresponsabilidad jurídica ordinaria del Monarca a través del jefe de su Casa.

d) La Casa del Rey no está personificada por nuestro Derecho, al menos expresamente.

e) Los bienes y derechos reales al servicio de la Corona no plantean, en principio, ningún problema de imputación. Nuestro ordenamiento declara expresamente su titularidad *estatal* y encomienda su gestión a una persona jurídico-pública *ad hoc*.

El problema queda de este modo reducido a dilucidar a qué persona jurídica deben ser imputadas las relaciones jurídicas establecidas a través de la Casa del Rey, con exclusión de aquéllas de naturaleza real y constitucional (20); en términos más realistas y menos dogmáticos, ¿qué aparato, o aparatos, personifica el ordenamiento? Las soluciones posibles, en principio, son tres (21):

a) La personificación de la organización no administrativa Casa del Rey.

b) La personificación del aparato del Estado en su conjunto.

c) La personificación tan sólo de la Administración del Estado.

(20) Las relaciones jurídico-constitucionales a las que se hace referencia en el texto se rigen por el Derecho constitucional, se realizan entre órganos constitucionales y no tienen necesidad de ser explicadas mediante el dogma de la personalidad jurídica.

(21) No dos, como sugiere SANTAMARÍA: *Op. cit.*, p. 18.

Ninguna de ellas es enteramente satisfactoria. Comencemos por la última. Sería hipotéticamente admisible afirmar que las únicas personificaciones existentes en el ámbito del aparato estatal son las Administraciones públicas. A la Administración del Estado, de este modo, se le imputarían las relaciones jurídicas entabladas por la Casa del Rey; *instrumentalmente* asumiría y realizaría la gestión de las necesidades materiales de la misma. Esta solución tiene a su favor el artículo 1.º de la LRJAE; es la única de las tres posibles que cuenta con una personificación expresa en nuestro ordenamiento. Además, permite deslindar con nitidez el ámbito de aplicación del Derecho administrativo (22). Pero tiene en su contra un grave inconveniente: la amplia autonomía concedida por el ordenamiento a la Casa del Rey. En rigor, ésta ha sido creada por nuestro Derecho para que la Corona no tenga que depender del Gobierno. Esta solución, en última instancia, es inaceptable porque contraviene la independencia del Rey.

La personificación de la organización pública Casa del Rey tendría a su favor la simplicidad y garantizaría su autonomía, pero hay que oponerle dos reparos. En primer lugar, esta personificación, como queda dicho, no es expresa. Ello no es excesivamente grave porque no creo que la concesión de la personalidad jurídica en el Derecho español deba ser necesariamente explícita. Aunque lo normal en el Derecho público sea su atribución expresa, la personalidad jurídica debe ser predicada de una organización pública cuando (aun sin dicha atribución expresa) concurren todos los requisitos necesarios. Pero en segundo lugar, y ello sí constituye una objeción grave, la Casa del Rey carece de esos requisitos (sin que ello obstaculice en ningún sentido su autonomía). Ha quedado claro que no tiene un patrimonio propio al que imputar sus relaciones jurídicas y cuando falta una masa patrimonial separada no tiene sentido hablar de personalidad jurídica. Lo que ocurre en realidad es que la Casa del Rey imputa con un alto grado de libertad sus relaciones jurídicas a un patrimonio (en sentido amplio) del que no es titular. Este patrimonio no es otro que la Hacienda pública.

Llegamos así a la tercera solución posible. La personificación del aparato del Estado en su conjunto está avalada por la afirmación de la exposición de motivos de la LRJAE de que existe un «principio de nuestro Derecho público según el cual el *Estado* constituye una única persona jurídica». Esta solución facilita además la unificación del régi-

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Op. cit.*, cap. I.

men jurídico de todos los órganos del Estado, administrativos y no administrativos. Choca, sin embargo, con una importante tradición doctrinal que predica la personalidad únicamente de la Administración del Estado (23). No le falta razón, por lo demás, a este sector de la doctrina al afirmar que la personificación de todo el aparato del Estado indiscriminadamente falsea la realidad y peca de escaso rigor jurídico. ¿Cómo se explicaría entonces la división de poderes?; ¿puede decirse que una ley, una sentencia y una sanción de policía son simples especies del género de las manifestaciones de voluntad de la persona jurídica Estado? Las consecuencias de esta solución son, sin duda, excesivas para un Estado pluralista como el nuestro.

¿Habrá que concluir, pues, que el problema es insoluble? Creo que no; pero creo igualmente que una solución satisfactoria exige desprenderse de un dogmatismo demasiado rígido. Parece como si todos hubiéramos olvidado que la persona jurídica fue una invención de los juristas con la finalidad de explicar ciertos fenómenos y de resolver determinados problemas. No seré yo quien afirme que la persona jurídica es una ficción absoluta que carece de un substrato, de una justificación, en la realidad social; pero de ahí a convertirse en esclavo del dogma de la personalidad jurídica dista un trecho.

Por ello creo que, siendo realistas, es necesario reconocer la unidad patrimonial del Estado-aparato, la unidad de la Hacienda pública. La dotación de la Casa del Rey procede del mismo lugar que la de los departamentos ministeriales y sus deudas son pagadas en el mismo sitio. Pienso que a nadie se le ocurriría negar la sujeción a responsabilidad por daños de la Casa del Rey, pero esa responsabilidad repercutiría en última instancia sobre la Hacienda pública del mismo modo que repercute sobre ella la indemnización de los errores judiciales (artículo 121 de la Constitución, aún no desarrollado legislativamente). La LPN afirma claramente que los bienes del Patrimonio Nacional son de titularidad *estatal*. Nadie pondrá en tela de juicio la demanialidad del Palacio de la Carrera de San Jerónimo, pero no puede decirse con rigor que pertenezca a la Administración. Los presupuestos son del *Estado*; no de la Administración del Estado. Estos ejemplos pueden multiplicarse.

Con esto no quiero afirmar sin más la personalidad del Estado; ya hemos visto que no es convincente. Sin embargo, creo que un somero examen de nuestra realidad, de nuestro Derecho positivo, exi-

(23) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Op. cit.*, cap. I.

ge que reconozcamos la unidad de la Hacienda del Estado (24). Si recordamos ahora que la personificación es una técnica de los juristas para designar los centros de imputación unitarios allí donde se encuentran (25), deberemos concluir que, a efectos patrimoniales *lato sensu* (demanio y patrimonio, presupuesto, responsabilidad), el Estado-aparato es una única persona jurídica, incluso en el Derecho interno.

Pero no lo es a todos los demás efectos. Cada una de sus partes y articulaciones (órganos constitucionales y sus aparatos, Administración del Estado, etc.) conservan su individualidad y su relativa independencia recíproca, porque así lo exige el ordenamiento. Aquí ya no es necesaria la personificación unitaria del Estado; es más, puede ser perturbador afirmarla.

Me doy cuenta de que la solución que apunto no es diáfana ni geométrica, pero la comprensión con rigor jurídico de un Estado contemporáneo no puede por menos que ser compleja.

(24) En un sentido muy similar se manifiesta, por ejemplo, RESCIGNO, G. U.: *Corso di Diritto Pubblico*, Bolonia, 1980, cap. IV. No le falta razón a GARRIDO FALLA (*op. cit.*, p. 43) cuando señala irónicamente que esto puede ser redescubrir la teoría del Fisco; pero me parece la solución más aceptable.

(25) Sobre este modo de concebir la persona jurídica, puede verse GALGANO, F.: *Diritto Privato*, Padua, 1981, pp. 78 y ss.

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios

