

EL CAP DE L'ESTAT EN EL CONSTITUCIONALISME ESPANYOL (1808-1931)

Víctor Ferro Pomà

El tema de la suprema autoritat de l'estat presenta un singular interès en el dret públic intern i internacional, històric, positiu i comparat. Poques institucions, si n'hi ha alguna, proven de manera tan patent l'axioma que en el pla institucional tot —o gairebé tot— pot canviar, però res no es destrueix.

En efecte, el cap de l'estat, que neix amb aquest i segons algunes concepcions paradoxalment el precedeix¹ (i encara, com veurem, es pot dir que el constitueix),² apareix com el mínim institucional indispensable de les formacions polítiques superiors i és, alhora, tronc d'on es ramifiquen, segons els temps i llocs, les múltiples instàncies orgàniques i competencials en les quals s'articula l'estat.³ I això sense que, pel que sembla, perdi, malgrat desposseir-se de substancialitat jurídicopolítica (fins a extrems difícilment imaginables per a qui ho contempla des de la robustesa primigènia de la institució; vegeu-ho més endavant), la seva condició de peça imprescindible i culminació de l'edifici politico-institucional.

El cap d'estat, a títol originari en els països amb antecedents monàrquics i, en l'actualitat, per imitació en gairebé tots (encara que hagin adoptat —almenys formalment— la forma republicana de govern), continua sent, en efecte, per una banda, la clau que tanca la volta del poder públic a l'interior i, per l'altra, representant i fins i tot personificació de la realitat sobirana de cada estat en les

1. Per a tots els que neguen caràcter estatal a les formacions polítiques anteriors a l'absolutisme i alienes a la tradició occidental.

2. Per als mateixos, l'estabilitat només s'hauria aconseguit amb l'assumpció per les reialeses europees de totes les virtualitats del poder que, en el seu conjunt, actualitzarien el concepte clàssic de *sobirania*. Quedaria per explicar com es va arribar a la mateixa condició d'estat en les comptades repúbliques de l'Europa medieval i moderna; aquesta clarificació requeriria potser l'essència del fenomen al marge i per sobre de les contingències històriques i nacionals. Vegeu-ho més endavant.

3. Penseu en la múltiple fenomenologia del «poder federatiu», objecte del present assaig, i de les seves connexes facultats militars (i d'ordre públic), en la distribució de les potestats fiscals, legislatives, judicials i administratives de l'estat.

seves relacions amb els altres (i, modernament, amb les diverses organitzacions en què s'estructura la comunitat internacional).

De tots és sabut el paper que li toca fer, en el primer aspecte, com a òrgan de representació de l'estat, davant dels súbdits/ciutadans d'aquest i les transcendents funcions que li corresponen en l'entramat institucional en què s'assenta la dinàmica de la vida política de la comunitat; així ocorre tant si, com en el règim presidencialista, el seu titular acumula amb aquestes funcions les de cap de govern, com si, com en el cas dels règims parlamentaris purs, les últimes estan confiades a una altra persona.

Aquestes funcions internes del cap d'estat, estretament, però no exclusivament, vinculades amb l'exercici del poder executiu (sanció i promulgació de les lleis; reglamentació i aplicació d'aquestes; iniciativa; convocatòria d'eleccions; al·locució davant les càmeres; la seva dissolució; nomenament de funcionaris i fins i tot de membres d'altres poders; administració, etc.), més o menys reglades, més o menys discrecionals, el configuren com a centre d'imputació de les relacions ius públiques amb totes i cadascuna de les persones físiques o jurídiques compreses en l'àmbit d'una sobirania i, en certa manera, amb la persona del mateix estat.

Aquí apareix clarament la marca dels orígens històrics de la institució: és alhora representació del tot i part integrant del tot, com correspon al venerable símil organicista del cap (*chef*) de la cosa pública, que, encara que depengui de la integritat i el vigor del cos i dels seus membres, no només els presideix i dirigeix, sinó que els constitueix, amb ella mateixa, en ens unitari i viable. Sense ell, la resta de l'estat no seria més que això: cos mort i *disiecta membra* en gal·là i inconnexa agitació, encara que ell mateix per si sol no pogués sobreviure ni un moment. Més, seria simplement inconcebible com a tal.

En aquesta ambivalència —tot i part— hi ha l'arrel de moltes singularitats i no poques perplexitats de la institució capdavantera dels estats moderns. Fins i tot reduïda en major o menor manera a la condició de símbol, persisteix, encara que només sigui com a menció honorífica o com a voluntat, no per suposada o ficta menys imprescindible en la seva doble condició de representant de la comunitat i subjecte de drets i obligacions propis en la mecànica de les institucions públiques. Més difícils de caracteritzar i d'enquadrar exhaustivament en unes facultats precises són unes altres activitats que a vegades s'esmenten expressament de manera més o menys clara, però que sempre han subjagut al caràcter suprem i universal de l'autoritat suprema de l'estat. Són les compreses en allò que durant el segle passat s'anomenava *poder moderador* (cf. el «poder de relació» del PC 73).

Poder, aquest, o funció que, com diem sempre, ha incumbit per excel·lència al cap de l'estat, atès el caràcter històric, conjuntural, tendencialment consensu-

al i «obert» i, sobretot i necessàriament, incomplet de la Constitució, diguin el que diguin les teories pures o pures teories del dret, i que fa que la «norma suprema» hagi d'interpretar-se i aplicar-se *bona fide* i no com a sistema de regles de *ius strictum*. Aquest camp competencial generalíssim i difús, on s'aprecia amb meridiana claredat l'abans al·ludida empremta del passat monàrquic de la institució, podria definir-se per la seva causa final com l'activitat que correspon eminentment al cap de l'estat de defensar el dret dins del dret, especialment en l'àmbit polític. Penseu per un moment en el que representaria per a la vida jurídica i institucional de qualsevol país la utilització generalitzada per individus, grups, partits o interessos econòmics, de les múltiples formes del poder social conatural a tota formació política no només sense lesió formal aparent de l'ordenament constitucional i legal, sinó instrumentalitzant les mateixes normes que defineixen i consagren —ahora que reglamenten— directament o implícitament l'exercici d'aquest poder per a servir els fins particulars d'aquests agents socials. Aquesta funció de defensa de l'ordre jurídic, a part de certes intervencions expressament previstes i que desemboquen, generalment, en una incitació de l'activitat jurisdiccional (vegeu més endavant), pot exercir-se en circumstàncies de greu pertorbació de l'ordre social o institucional amb l'adopció de mesures d'excepció i, de manera habitual i menys dramàtica, mitjançant la informació demanada i transmesa, la consulta i el consell, en un marc de més o menys àmplia discrecionalitat.

La mateixa doble funció, la du a terme el cap d'estat cap enfora, en la implantació de l'entitat que encapçala dins de la comunitat de totes les sobirania. Per una banda, la representació que investeix i que el col·loca en una situació peculiar consagrada, a més a més, pel dret internacional públic (immunitat personal, honors, privilegis; recordeu la «clàusula belga de l'atemptat»); per l'altra, les funcions cerimonials (acreditació activa i passiva d'ambaixadors, etc., representació simbòlica) o jurídiques, avui dia subsumides en la normativa constitucional i legal que regeix l'acció exterior de l'estat (conclusió i firma —en nom d'aquest— de tractats, ratificació) i absorbides, en conseqüència, per la responsabilitat política del govern.

Però les activitats jurídicament pertinents que ara més ens interessin, pertanyen a una esfera peculiar i complexa on es manifesta ahora el doble caràcter, cap a dins i cap enfora, del cap de l'estat i que podríem definir com les que són normalment internes, però potencialment orientades cap a l'exterior, i que tracten sobre la preservació de la independència, la seguretat i la integritat de l'estat, però que ahora influeixen decisivament en la posició del cap de l'estat com a magistrat suprem en allò interior.

Ens referim, naturalment, a la *res bellica*: l'organització, la reglamentació i el comandament de les forces armades. Aquestes activitats, llegat transparent

d'una de les funcions definitòries dels monarques tradicionals, engloben omínoses virtualitats per a la vida política interior de l'Estat, per la seva patent connexió amb una altra funció heretada del passat (o una altra cara de la mateixa funció de defensa): el manteniment de l'ordre públic. Especialment, en el marc (assumit avui de manera casi obsessiva) del monopoli de la força —o, com més comunament es diu, amb incorrecció però amb rotunda expressivitat, de la violència— per l'estat. És sobrer dir com, en circumstàncies d'inestabilitat o d'incertesa politicoinstitucional —tan abundants en el nostre revolt segle XIX—, aquestes activitats normalment concebudes cap a l'exterior es converteixen en factors determinants de la lluita política, si no de l'evolució constitucional, prescindint dels habituals pronunciaments (vegeu, per exemple, els antecedents immediats de l'abdicació d'Amadeu de Savoia).

D'aquesta complexa naturalesa jurídica deriven els distints aspectes de la normativa constitucional que, amb major o menor fortuna, la caracteritzen i la delimiten i que tractarem de classificar a l'efecte analític, per a intentar després recompondre-la i valorar-la a partir de la seva disciplina positiva.

Primerament, convé evocar les facetes més directament relacionades amb la persona mateixa del cap de l'estat i la dignitat de què està revestida, i que recorden, a més, vívidament el caràcter «encarnat», per excel·lència, de la institució. Deixant de banda els aspectes contingents de la selecció del seu titular (successió, elecció) i de la delimitació cronològica de l'exercici de les seves funcions (majoria d'edat, duració del mandat, incapacitat) o connexos (regència, substitució), ens referirem a algunes regles orientades a preservar la seva independència i intangibilitat com a persona física amb volició jurídicament pertinent (inviolabilitat, irresponsabilitat, patrimoni, dotació...), o especialment vinculats amb la forma monàrquica de la institució, atès que estableixen límits o condicions a la lliure voluntat del cap de l'estat (matrimoni, abdicació). Tractarem després el punt transcendent de l'atribució de la sobirania i, per tant, del poder constituent, i en acabat considerarem les limitacions que li són imposades pels drets fonamentals dels ciutadans i les seves garanties, pel que fa a les facultats del cap de l'estat, així com al paper d'aquest en la seva eventual restricció.

S'examinarà, després d'això, com s'ha buscat combinar l'abans esmentada irresponsabilitat amb la necessitat de designar un responsable per als actes jurídics imputats al cap de l'estat, i alhora demostrar la seva autenticitat (ratificació, responsabilitat ministerial). En connexió amb això, s'exposarà com es regula l'assessorament polític i tècnic necessari per a l'adopció de dits actes.