

## **2. DISCURSO DE APERTURA DEL CURSO 2018-2019 DE DON LUIS CAZORLA PRIETO SOBRE LEGITIMIDAD MONÁRQUICA Y GESTIÓN ECONÓMICA DE LA MONARQUÍA**

### **EL PRESUPUESTO DE LA CASA DEL REY**

**Luis María Cazorla Prieto**

El señor Cazorla Prieto, después de expresar el honor que la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Baleare le ha hecho confiándole la conferencia inaugural del curso 2018-2019 y expresar su más hondo agradecimiento, expuso una síntesis del texto que se inserta a continuación debidamente actualizado.

#### **A. INTRODUCCIÓN**

El artículo 65.1 de la Constitución establece que: «El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de la Familia y Casa, y distribuye libremente la misma»<sup>1</sup>.

A la luz de este precepto, paso a examinar las técnicas, procedimientos e instrumentos administrativos concretos observados por el complejo orgánico al servicio del Rey desde el punto de vista de la adecuación a lo rector de la gestión del sector público en un extremo tan sustancial como es el presupuestario.

#### **B. LA CONSIGNACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**

Acertó la Constitución imponiendo en el precepto indicado en último lugar que la cantidad global para el sostenimiento de «su Familia y Casa» que recibe el Rey figure en los Presupuestos Generales del Estado. Una exigencia básica del Estado de Derecho en el que la monarquía parlamentaria se inserta lo impone. La jefatura del Estado personificada en el monarca es un órgano

---

1. Datos y consideraciones de Derecho comparado nos brinda A. TORRES DEL MORAL, El Príncipe de Asturias (su estatuto jurídico), Congreso de los Diputados, 1997, páginas 227 y siguientes. Datos históricos referidos a la trayectoria de la dotación de la Corona en el constitucionalismo español pueden verse en M. BASSOLS COMA, «Instituciones administrativas al servicio de la Corona...», páginas 162 y siguientes, y sobre «los servicios de la Jefatura del Estado en las Repúblicas parlamentarias» este mismo autor en las páginas 168 y siguientes del mismo trabajo.

del Estado, y como tal la cobertura económica de los órganos administrativos a su disposición y su asignación personal debe venir por los cauces de los Presupuestos Generales del Estado, cuyo «examen, enmienda y aprobación» corresponde a las Cortes Generales a través de la pertinente ley anual<sup>2</sup>.

### C. ¿UNA CANTIDAD GLOBAL AL MARGEN DE PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS APLICADOS EN EL SECTOR PÚBLICO?

a. La Ley de Presupuestos Generales del Estado cumple con la Constitución consignando una «cantidad global» para el sostenimiento de «Familia y Casa» del Rey.

b. El resumen general por servicios y capítulos del presupuesto de gastos que se incluye en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, aprobados por la Ley 3/2017, de 27 de junio, junio recoge la siguiente partida destinada a la Casa de su Majestad el Rey<sup>3</sup>:



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
ESTADO  
Resumen general por servicios y capítulos del presupuesto de gastos

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2017

(Miles de euros)

Orgánica	Explicación	Cap. 4	Cap. 5	Cap. 6
01	CASA DE SU MAJESTAD EL REY	7.818,89		
01.01	CASA DE SU MAJESTAD EL REY	7.818,89		



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
ESTADO  
Resumen general por servicios y capítulos del presupuesto de gastos

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2017

(Miles de euros)

Orgánica	Explicación			Total
01	CASA DE SU MAJESTAD EL REY			7.818,89
01.01	CASA DE SU MAJESTAD EL REY			7.818,89

2. En este sentido entiende J. CREMADES GARCÍA, La Casa de S.M. El Rey, Civitas, Madrid, 1998, página 50: «La cantidad global que recibe el Rey no es un sueldo o salario, sino que constituye el presupuesto de un Órgano del Estado que ha de distribuirse según establezca el propio Órgano, en todo dependiente del Jefe del Estado... La dotación consiste en la cantidad dineraria, perteneciente a la Hacienda Pública, de la que el Órgano de la Jefatura del Estado puede disponer para satisfacer sus necesidades y cumplir con dignidad su alto rol institucional».

3. Los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2017, en formato «tomos», recoge en el Tomo I relativo a los Gastos por programas y memoria de objetivos lo siguiente:

c. El resumen general por servicios y capítulos del Presupuesto de gastos que se incluye en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 prorrogados para 2019, recoge la siguiente partida destinada a la Casa de su Majestad el Rey:<sup>4</sup>



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO, OO.AA., RESTO DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO ESTATAL CON**  
**PRESUPUESTO LIMITATIVO Y S.SOCIAL**  
 Resumen orgánico por programas del presupuesto de gastos. Capítulos 1 a 9

PRESUPUESTO
2018-P

Sección: 01 CASA DE SU MAJESTAD EL REY

(Miles de euros)

Clasif. por programas	Explicación	ESTADO	Total
911M	Jefatura del Estado	7.887,15	7.887,15
	<b>TOTAL CONSOLIDADO</b>	<b>7.887,15</b>	<b>7.887,15</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>7.887,15</b>	<b>7.887,15</b>



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO, OO.AA., RESTO DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO ESTATAL CON**  
**PRESUPUESTO LIMITATIVO Y S.SOCIAL**  
 Resumen orgánico por programas del presupuesto de gastos. Capítulos 1 a 8

PRESUPUESTO
2018-P

Sección: 01 CASA DE SU MAJESTAD EL REY

(Miles de euros)

Clasif. por programas	Explicación	ESTADO	Total
911M	Jefatura del Estado	7.887,15	7.887,15
	<b>TOTAL CONSOLIDADO</b>	<b>7.887,15</b>	<b>7.887,15</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>7.887,15</b>	<b>7.887,15</b>

Servicio	Programa	Económica	Explicación	Total
v	01		CASA DE SU MAJESTAD EL REY	
v		911M	Jefatura del Estado	
v		4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
v		48	A familias e instituciones sin fines de lucro	7,818,89
v		480	A S.M. el Rey. Para el sostenimiento de su Familia y Casa (Art. 65 de la Constitución)	7,818,89
			<b>TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>7,818,89</b>
			<b>TOTAL Jefatura del Estado</b>	<b>7,818,89</b>
			<b>TOTAL CASA DE SU MAJESTAD EL REY</b>	<b>7,818,89</b>
			<b>TOTAL CASA DE SU MAJESTAD EL REY</b>	<b>7,818,89</b>

4. Los Presupuestos Generales del Estado para 2018 prorrogados para 2019, en formato «tomos», recoge en el tomo I relativo a los Gastos por programas y memoria de objetivos lo siguiente:

d. El resumen general por servicios y capítulos del Presupuesto de gastos que se incluye en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019, recoge la siguiente partida destinada a la Casa de su Majestad el Rey<sup>5</sup>:



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO, OO.AA., RESTO DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO ESTATAL CON**  
**PRESUPUESTO LIMITATIVO Y S.SOCIAL**

PRESUPUESTO
2018-P

Sección: 01 CASA DE SU MAJESTAD EL REY  
 Programa: 911M Jefatura del Estado

(Miles de euros)

Orgánica	Económica	Explicación	Total
01.01		CASA DE SU MAJESTAD EL REY	
	4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
	48	A familias e instituciones sin fines de lucro	7.887,15
	480	A S.M. el Rey. Para el sostenimiento de su Familia y Casa (Art. 65 de la Constitución)	7.887,15
		<b>TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>7.887,15</b>
		<b>TOTAL CASA DE SU MAJESTAD EL REY</b>	<b>7.887,15</b>
		<b>TOTAL Jefatura del Estado</b>	<b>7.887,15</b>

5. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019, en formato «tomos», recoge en el tomo I relativo a los Gastos por programas y memoria de objetivos lo siguiente:



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO, OO.AA., RESTO DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO ESTATAL CON**  
**PRESUPUESTO LIMITATIVO Y S.SOCIAL**

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2019

Sección: 01 CASA DE SU MAJESTAD EL REY  
 Programa: 911M Jefatura del Estado

(Miles de euros)

Orgánica	Económica	Explicación	Total
01.01		CASA DE SU MAJESTAD EL REY	
	4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
	48	A familias e instituciones sin fines de lucro	7.999,04
	480	A S.M. el Rey. Para el sostenimiento de su Familia y Casa (Art. 65 de la Constitución)	7.999,04
		<b>TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>7.999,04</b>
		<b>TOTAL CASA DE SU MAJESTAD EL REY</b>	<b>7.999,04</b>
		<b>TOTAL Jefatura del Estado</b>	<b>7.999,04</b>



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO, OO.AA., RESTO DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO ESTATAL CON**  
**PRESUPUESTO LIMITATIVO Y S.SOCIAL**  
**Resumen económico por programas del presupuesto de gastos**

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2019

Sección: 01 CASA DE SU MAJESTAD EL REY

(Miles de euros)

Clasif. por programas	Explicación	Cap. 4	Cap. 1 a 8	Total
911M	Jefatura del Estado	7.999,04	7.999,04	7.999,04
	<b>TOTAL CONSOLIDADO</b>	<b>7.999,04</b>	<b>7.999,04</b>	<b>7.999,04</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>7.999,04</b>	<b>7.999,04</b>	<b>7.999,04</b>



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**ESTADO, OO.AA., RESTO DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO ESTATAL CON**  
**PRESUPUESTO LIMITATIVO Y S.SOCIAL**  
**Resumen orgánico por programas del presupuesto de gastos. Capítulos 1 a 8**

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2019

Sección: 01 CASA DE SU MAJESTAD EL REY

(Miles de euros)

Clasif. por programas	Explicación	ESTADO	Total
911M	Jefatura del Estado	7.999,04	7.999,04
	<b>TOTAL CONSOLIDADO</b>	<b>7.999,04</b>	<b>7.999,04</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>7.999,04</b>	<b>7.999,04</b>

e. Esboceamos unas breves nociones sobre los llamados principios presupuestarios. Son «aquellas reglas de naturaleza jurídica y de contenido técnico que constituyen en mayor o menor grado expresión de principios jurídicos en sentido estricto y que se configuran al servicio del más satisfactorio cumplimiento del ciclo presupuestario en sentido estricto»<sup>6</sup>, o, con más concisión y como señala CÉSAR GARCÍA NOVOA, son «aquellas reglas o criterios básicos que tienen por finalidad disciplinar la institución presupuestaria»<sup>7</sup>. En suma, estamos ante «reglas que articulan distintas técnicas aplicables a lo largo de las diferentes fases de la presupuestación»<sup>8</sup>.

Entre estos principios mencionemos el de legalidad, el de unidad y el de especialidad. El primero exige que, en el caso de la Administración del

6. L.M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO, Derecho Financiero y Tributario, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 18.<sup>a</sup> edición, 2018, página 603.

7. C. GARCÍA NOVOA, Manual de Derecho Presupuestario, coordinador P. YEBRA MARTUL ORTEGA, Comares, Granada, 2001, página 13.

8. L.M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO, «Derecho...», página 604.

Estado, los Presupuestos sean aprobados por ley de las Cortes Generales. El de unidad es aquel que, como indica MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO, «traduce la exigencia de un único documento presupuestario para poder conocer con claridad y rapidez el agregado de toda la actividad financiera y valorar la situación». A su vez, «el principio de especialidad presupuestaria está al servicio de esta función delimitada de la autorización de gasto contenida en el pertinente crédito. Merced al principio que retiene nuestra atención tal autorización debe especificar los gastos concretos que permite atender (especialidad cualitativa), la cantidad máxima de la que se puede disponer para tal fin (especialidad cuantitativa), y el tiempo limitado al que se contrae la utilización de los ingresos aprobada (especialidad temporal)»<sup>9</sup>.

f. La consignación global en la Ley de Presupuestos Generales del Estado cumple con el principio de legalidad presupuestaria, en relación con el artículo 64.1 de la Constitución, pero, ¿basta llegar hasta aquí?

No, en modo alguno<sup>10</sup>. Entra en este momento plenamente en juego la pauta de la incorporación de los procedimientos y técnicas administrativos rectores de la gestión del sector público, ahora en su faceta económica y más en concreto en la presupuestaria, a lo que se suman las exigencias del principio de transparencia.

La Constitución no impone que los principios de especialidad y unidad se apliquen a la dotación presupuestaria afectada a la Casa del Rey. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado no deben articularse tales principios, dada la globalidad presupuestaria constitucionalmente consagrada a la que me he referido.

Pero, sentado lo anterior, el artículo 64.1 de la Constitución no impide, ni mucho menos, que tales principios se articulen. Además, al ser la Casa del Rey

---

9. L. M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO, «Derecho...», página 615.

10. C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «La dotación de la Corona. La Casa del Rey», UNED *Revista de Derecho Político*, número 33, 1991, página 134, parece inclinarse por otro planteamiento. Escribe: «En conclusión, la Corona goza de una amplia autonomía, garantizada por la Constitución, sobre la gestión y distribución de la dotación, de forma que el único control existente es el ejercicio por el Parlamento al aprobar la dotación, incluida como fondo consolidado en los Presupuestos Generales del Estado; su distribución es libre para el Rey y su ejecución corresponde al Jefe de su Casa».

Añade L. VACAS GARCÍA-ALÓS, «La Administración de la Casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, páginas 101 y 102: «La existencia de un Presupuesto propio de la Casa del Rey refuerza la concepción administrativa de estas funciones de la propia Casa que estamos estudiando, pues, de una parte, y como viene siendo habitual en el estudio de las instituciones que realizan funciones administrativas, han de dar cumplimiento a las diferentes técnicas presupuestarias en la cotidiana gestión de las funciones que tienen encomendadas y, de otra parte, ponen de manifiesto la naturaleza jurídico-pública de los diferentes fondos gestionados».

una organización administrativa con el alcance que ya conocemos, median poderosas razones para que se complementen las previsiones constitucionales con la implantación, entre otros extremos y por lo que ahora interesa, de los principios presupuestarios mencionados en el párrafo anterior. Abunda mucho en ello que, según el párrafo primero de la cláusula quinta del Convenio entre la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Intervención General del Estado (IGAE) y la Casa de su Majestad el Rey para la realización de auditorías de 18 de septiembre de 2014: «En la formulación y aprobación de las cuentas anuales, que se referirán a la ejecución y liquidación de las dotaciones presupuestarias incluidas en la Sección 01 “Casa de Su Majestad el Rey” de los Presupuestos Generales del Estado, se aplicarán, con las adaptaciones que resulten necesarias derivadas de la configuración constitucional de la Casa de Su Majestad el Rey, los principios presupuestarios y contables previstos en la Ley General Presupuestaria para las entidades integrantes del sector público administrativo», entre los cuales se plasman de un modo u otro los principios de unidad y especialidad<sup>11</sup>.

Adviértase, por otra parte, que la indefinición y la oscuridad que ahuyentan los principios presupuestarios de continua referencia dañan la ejemplaridad y, a la postre, la legitimación monárquica funcional o de ejercicio en una vertiente tan señalada como es la de la gestión económica.

g. Llegados a este punto, ¿a qué fuente jurídica acudir si la constitucional no nos da respuesta a la necesidad planteada y cómo satisfacer esta necesidad por tal fuente?

La solución ha de venir de la mano de la capacidad de autoorganización del aparato administrativo que constituye la Casa del Rey dentro de los márgenes que permite el ordenamiento jurídico.

Como manifiesta LUIS LÓPEZ GUERRA: «El ámbito autonormativo de la Casa del Rey es reducido, sobre todo si se tiene en cuenta que difícilmente podría evitar la normativa relativa a la Casa del Rey incidir –especialmente

---

11. En este mismo sentido la enmienda número 2095, del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, número 247, 13 de junio de 2018, página 1614 y 1615), propuso la adición de una disposición adicional nueva al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, en cuyo apartado dos se leía: «En los Presupuestos Generales del estado, la cantidad para el sostenimiento de la Casa de su Majestad el Rey a través del programa presupuestario 911M, Jefatura del Estado, presentará la desagregación por conceptos y subconceptos presupuestarios precisa para conocer la distribución de dicha cantidad». Esta enmienda fue inadmitida por la Mesa del Senado (página 4134 del referido Boletín de las Cortes Generales) con los siguientes términos: «Se inadmite la enmienda 2095 del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea por referirse al ámbito del régimen interno y de organización de la Casa Real, regulado en el artículo 65.1 de la Constitución Española».

en materias de personal– en el ámbito de la Administración Pública, excepto en cuestiones de riguroso orden interno»<sup>12</sup>. En este ámbito es, pues, donde se debe dar respuesta a la articulación de los principios presupuestarios de especialidad y unidad en los términos que paso a exponer.

#### **D. EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LA CASA DEL REY. LA PLASMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DE ESPECIALIDAD Y UNIDAD**

a. En el ejercicio de la autonomía presupuestaria dentro del marco constitucional y en atención a la pauta de incorporación de los procedimientos y técnicas rectores de la gestión del sector público, la Casa del Rey ha dado satisfacción a los principios presupuestarios de especialidad y unidad, tan necesarios para la ejemplaridad y, a la postre, para la legitimación monárquica de ejercicio o funcional.

En la página oficial de la Casa de su Majestad el Rey<sup>13</sup> se lee que para la elaboración de su Presupuesto correspondiente al ejercicio de 2018: «Se ha adoptado la clasificación económica de los Presupuestos Generales del Estado, recogida en la Orden HAP/614/2017, de 27 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, y en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica».

Estamos, a mi juicio, ante un acertado punto de arranque en el que se plasma el respeto al criterio de incorporación de los procedimientos y técnicas vigentes en el sector público, ahora en el terreno presupuestario.

En efecto, la Casa del Rey, que, en principio, no es directamente destinataria de las normas presupuestarias propias de las Administraciones públicas, entiende que, al formar parte tales normas de la correcta gestión del sector público, tiene que atenerse a ellas incorporándolas por la vía de decisiones y acuerdos surgidos del ejercicio de su autonomía organizativa de carácter presupuestario.

---

12. L. LÓPEZ GUERRA, «Comentario al artículo 65 de la Constitución», en Comentarios a la Constitución española de 1978, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAMIL, tomo V, artículos 56 a 65, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, página 320.

13. <http://www.casareal.es/ES/transparencia/informacioneconomica/ejercicio2018>.



b. El documento presupuestario de la Casa Real del que me ocupo ahora arranca con la manifestación que acabo de recoger<sup>14</sup>.

A renglón seguido, recoge la cantidad global que se alberga en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, que asciende a 7.887.150,00 euros.

A partir de ahí procede a dar cumplimiento a lo que reclaman los principios presupuestarios de especialidad y especificidad.

Ofrece, en primer lugar, el desglose por capítulos, es decir, las grandes rúbricas presupuestarias, en los siguientes términos:

«48,63% gastos de personal  
35,27% gastos corrientes en bienes y servicios  
8,62% Familia Real  
6,05% inversiones  
1,43% fondo de contingencia».

Trazado así el marco general presupuestario aborda el desglose por capítulos.

El capítulo «Familia Real» asciende a 679.818 euros. Dentro de este capítulo figuran las asignaciones concretas de «S.M. EL REY», «S.M. LA REINA», «S.M. EL REY DON JUAN CARLOS» y «S.M. LA REINA DOÑA SOFÍA» con las siguientes cantidades respectivamente: 242.769 euros, 133.530 euros, 194.232 euros y 109.260 euros.

El siguiente capítulo es el de «Gastos de Personal». Asciende a 3.835.950 euros distribuidos entre «los artículos siguientes: ALTOS CARGOS: 741.700 euros; FUNCIONARIOS: 61.000 euros; LABORALES: 186.000 euros; COMPLEMENTO RETRIBUTIVO: 2.522.000 euros; CUOTAS, PRESTACIONES Y GASTOS SOCIALES: 325.250 euros».

A continuación, nos encontramos con el capítulo de «Gastos corrientes en bienes y servicios»: 2.782.382 euros que se distribuyen en los artículos y subconceptos siguientes: ARRENDAMIENTOS Y CÁNONES: 133.000 euros; REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN: 121.000 euros; MATERIAL, SUMINISTROS Y OTROS: 1.998.988 euros; ATENCIONES PROTOCOLARIAS Y REPRESENTATIVAS: 590.000 euros; VIAJES: 35.000 euros».

---

14. La información relativa al ejercicio 2019 no está disponible a la fecha de cierre de este libro.

Por último, figuran el llamado «Fondo de Contingencia: 112.000 euros», e «Inversiones reales: 477.000 euros».

A la vista de todo lo anterior, puede considerarse que la Casa del Rey como organización que, sin formar parte de las Administraciones públicas, reúne la condición de administrativa cumple con el principio presupuestario de especialidad y unidad.

No obstante, me permito algunas sugerencias de mejora.

Ante todo una menor: debería perfeccionarse la publicación en la correspondiente página web, pues el desglose en artículos y subconceptos y las pertinentes cifras se lee con dificultad, y esto podría favorecer la impresión de que, tal como aparecen, es lo que se persigue.

Con un poco más de entidad que lo apuntado, sugiero que la publicación presupuestaria que nos centra se articule en dos documentos. El primero, el Presupuesto en sentido estricto siguiendo las reglas establecidas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, con el detalle preciso que aquéllas imponen y sin aditamento explicativo más allá de lo obligatorio. Al documento presupuestario debería acompañar el acuerdo del órgano competente de la Casa del Rey aprobatorio del Presupuesto elaborado partiendo de la cantidad global consignada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado al amparo del artículo 65.1 de la Constitución.

Una vez que el primer y fundamental documento, el del Presupuesto, atienda debidamente los principios de especialidad y unidad, el segundo sería el complementario o explicativo, más o menos como ya existe, sin perjuicio de algunas mejoras de presentación que hagan más fácil su examen.

c. Existen otras manifestaciones de la amplia autonomía presupuestaria de la Casa del Rey en vista de lo que establece en este punto el tan barajado artículo 65.1 de la Constitución.

1' Como se lee en el documento Estado de ejecución presupuestaria: «La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 estableció, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 65.1 de la Constitución, la cantidad global de 7.837.150,00 € para el sostenimiento de la Familia Real y Casa de S.M. el Rey en el ejercicio 2018.

Con fecha 31 de diciembre de 2018, Su Majestad el Rey, a propuesta del Jefe de Su Casa, aprobó la prórroga del presupuesto de 2018, en tanto no

fuese aprobada una Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019».

Estamos ante una aplicación correctamente ponderada de la autonomía presupuestaria concedida por el artículo 65.1 de la Constitución al Rey y por derivación a Su Casa y de la pauta de la incorporación de técnicas y procedimientos propios del sector público a la Casa del Rey como parte del sector público.

2' Por otro lado, también es importante resaltar que la Casa del Rey publica el estado de liquidación de su Presupuesto a trimestre vencido. El último que ha aparecido corresponde al «Estado de Liquidación del Presupuesto a 31/3/19» y lleva fecha de 31 de marzo de 2019<sup>15</sup>.

## **E. LA AUSTERIDAD PRESUPUESTARIA COMO ELEMENTO LIGADO A LA EJEMPLARIDAD**

### **1. Un enfoque parcial y relativo**

1. En la página web de la Casa de su Majestad el Rey aparece dentro del apartado «Presupuestos anuales. Dotación económica»<sup>16</sup> un documento relacionado con la austeridad presupuestaria como elemento ligado a la ejemplaridad.

Comienza este documento recordando que: «De conformidad con lo dispuesto en los artículos 65 y 134 de la Constitución, las Cortes Generales aprueban cada año la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en cuya sección primera se establece para cada ejercicio –a propuesta del Gobierno– una cantidad global para el organismo “Casa de S.M. el Rey”. La finalidad de esta asignación es asegurar que la Jefatura del Estado disponga de una dotación presupuestaria suficiente para que el Jefe del Estado pueda desarrollar su labor con la independencia inherente a sus funciones constitucionales».

A mayor abundamiento, es innecesaria la referencia a que en la «Sección primera se establece para cada ejercicio –a propuesta del Gobierno– una cantidad global para el organismo “Casa de S.M. el Rey”», pues lo determinante y decisivo es la aprobación de las Cortes Generales, y

---

15. [http://www.casareal.es/ES/transparencia/informacioneconomica/ejercicio 2019/](http://www.casareal.es/ES/transparencia/informacioneconomica/ejercicio%202019/)

16. [http://www.casareal.es/ES/Transparencia/informacioneconomica/Paginas/organizcion-y-presupuesto\\_presupuestos.aspx](http://www.casareal.es/ES/Transparencia/informacioneconomica/Paginas/organizcion-y-presupuesto_presupuestos.aspx)

teóricamente la propuesta inicial del Gobierno plasmada en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado podría ser alterada por las Cámaras parlamentarias.

Por otro lado, la mención a que la asignación presupuestaria es «para que el Jefe del Estado pueda desarrollar su labor con la independencia inherente a sus funciones constitucionales» tampoco es afortunada, a mi parecer. El cometido de la asignación presupuestaria responde a que el Rey desempeñe sus funciones constitucionales no solo con independencia sino con el resto de los atributos que su elevada misión reclama.

Después de estas consideraciones, el documento estudiado muestra «la evolución de esta cantidad global a lo largo de estos últimos años». Lo hace sirviéndose del siguiente cuadro<sup>17</sup>:

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>VARIACIÓN</b>
2011	8.434.280,00 €	-5,20%
2012	8.264.280,00 €	-2,00%
2013	7.933.710,00 €	-4,00%
2014	7.775.040,00 €	-2,00%
2015	7.775.040,00 €	0,00%
2016	7.775.040,00 €	0,00%
2017	7.818.890,00 €	0,56%
2018	7.887.150,00€	0,90%

De este documento se desprende que en los años más duros de la crisis económica no solo ha tenido lugar una contención de la asignación presupuestaria a la que alude el artículo 65.1 de la Constitución, sino que ésta ha ido sufriendo sucesivos recortes en sintonía con la situación general y con las directrices presupuestarias vigentes en el momento; en 2016 no tiene incremento, y en 2017 y 2018 el incremento es escaso. Nos hallamos, pues, ante una manifestación de la adaptabilidad y visión dinámica de la articulación de los medios personales y materiales al servicio de la Corona.

2. No se puede desconocer, sin embargo, que los Presupuestos Generales del Estado contienen otras consignaciones destinadas a sufragar gastos relacionados directa o indirectamente con la Casa del Rey.

17. [http://www.casareal.es/ES/Transparencia/informacioneconomica/Paginas/organizcion-y-presupuesto\\_presupuestos.aspx](http://www.casareal.es/ES/Transparencia/informacioneconomica/Paginas/organizcion-y-presupuesto_presupuestos.aspx)

Este es el caso de la Guardia Real a la que se destinan 6,4 millones de euros en la sección correspondiente de los ministerios de Defensa, Interior, Exteriores y Cooperación Internacional<sup>18</sup>.

No obstante, téngase en cuenta que se trata de gastos que en todo caso habría que afrontar con independencia de que la jefatura del Estado fuera monárquica o republicana.

## 2. Un enfoque comparativo

1. Cambiemos de enfoque y procedamos a una comparación con las asignaciones económicas de otras monarquías, para ofrecer una calificación de la situación española que no sea fruto de comparaciones relativas y parciales.

Arranquemos de un minucioso trabajo de HERMAN MATTHIJS<sup>19</sup> en el que se analiza el coste de algunas importantes jefaturas de Estado, monárquicas y republicanas, en Europa. Aunque algo desfasado en el tiempo porque únicamente llega hasta 2013 constituye un buen punto de arranque objetivo para llegar a conclusiones calificatorias.

El citado profesor procede a un análisis pormenorizado de los costes de la jefatura de Estado monárquica en España, Noruega, Holanda, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Luxemburgo, y de las republicanas de Francia y Alemania.

Apunto algunos datos que nos permitirán más adelante acuñar unas consideraciones comparativas.

---

18. En un documento preparado para contestar a la pregunta que formula el senador integrado en el Grupo Parlamentario Mixto que acabó caducado por la disolución de la legislatura « En la última década, esta partida de Defensa se ha incrementado desde los 4,4 millones de 2008 a los 6,4 millones de 2018. El desglose de los datos ha sido facilitados por el Ejecutivo gracias una pregunta realizada por el diputado **Jon Iñarritu**, en su escrito solicitaba conocer cuál ha sido la partida anual presupuestaria destinada a la Guardia Real por el Ministerio de Defensa en los últimos 25 años.

«Así, es posible constatar que se ha pasado de los 2,7 millones que se destinaron en 1994 a los, por ejemplo, siete millones del año 2015, la partida de más cuantía desembolsada. En 2016 la suma ascendió a 6,6 millones, por los 5,5 millones del año 2017».

Tomo estos datos de RAÚL PINA@\_raulpina\_ Madrid. También aparecen en Raúl Pina, «Defensa destina 6,4 millones a la Guardia Real», *El mundo*, domingo, 21 de julio de 2019, página 20.

19. H. MATTHIJS, «How much does a (European) head of State cost?», *Scottish Journal of Arts, Social Sciences and Scientific Studies*, ISSN 2047-1278, <http://scottishjournal.co.uk>.

Para más detalle sobre los servicios administrativos de apoyo a la jefatura del Estado en Alemania, Italia, Francia, Austria y Bélgica, puede consultarse a J. CREMADES-GARCÍA, «La Casa...», páginas 147 y siguientes.

Con respecto a Noruega concluye que el gasto total de la lista civil y de las asignaciones económicas que recibe la jefatura de Estado monárquica ascendió en el ejercicio 2012-2013 a 194,2 millones de coronas noruegas equivalente a 24,5 millones de euros<sup>20</sup>.

En punto a Holanda, el mismo autor informa que en el ejercicio presupuestario 2012-2013 el coste total presupuestario relativo a la jefatura de Estado monárquica asciende a 40.227.000 euros<sup>21</sup>.

En lo concerniente a Gran Bretaña, el dato que nos brinda el trabajo de reiterada mención es que el montante total presupuestario asignado a la Casa Real británica en el ejercicio 2013 fue de 32,3 millones de libras esterlinas, equivalente a 36,3 millones de euros<sup>22</sup>.

El total de la lista civil y percepciones que figuran presupuestariamente en Bélgica en favor de la Familia Real ascendió en 2013 a 13.927.000 euros<sup>23</sup>.

El coste de la lista civil de la Casa Real y de las percepciones de los miembros de la Familia de la Reina de Dinamarca ascendió en el periodo del que se ocupa el autor que seguimos a 13.300.000 euros<sup>24</sup>.

En lo afectante a Suecia, la carga presupuestaria de la jefatura de Estado monárquica se cifra en el periodo de 2013 en 125.980.000 coronas suecas equivalente a 14,5 millones de euros<sup>25</sup>.

Cierra la lista de las jefaturas de Estado monárquicas en el estudio glosado lo relativo a Luxemburgo. El coste presupuestario total en este caso se elevó a 9.376.091 en el ejercicio de 2013<sup>26</sup>.

---

20. H. MATTHIJS, «How...», página 248.

21. H. MATTHIJS, «How...», página 251.

22. H. MATTHIJS, «How...», página 253. Para más detalle sobre Gran Bretaña puede consultarse a Steven Ayres, «Finances of the Monarchy», Library, House of Commons, standard note SN/SG/00819, y en <https://royal.uk>.

23. H. MATTHIJS, «How...», página 256. Para más detalle sobre Bélgica en este punto puede consultarse «Bélgica» en <https://www.monarchie.be/fr#accueil>.

24. H. MATTHIJS, «How...», página 257. Para más información al respecto puede consultarse <http://kongehuset.dk/en/organisation-and-contact/state-civil-list-annuity>.

25. H. MATTHIJS, «How...», página 258. Más información sobre Suecia puede encontrarse en <http://kungahuset.se/royalcourt.4.367010ad11497dbbcb800054503.html>.

26. H. MATTHIJS, «How...», página 260. Más detalle puede encontrarse en <http://www.monarchie.lu/fr/index.html>.

El detallado documento de HERMAN MATTHIJS aborda también los supuestos de jefatura de Estado republicana de Francia y Alemania.

En la República Federal de Alemania las cantidades presupuestarias presidenciales suman 25.600.000 euros<sup>27</sup>.

Si nos centramos ahora en Francia, los gastos presupuestarios de la Presidencia de la República en 2013 subieron a 106.200.000 euros<sup>28</sup>.

Acto seguido, se expone un cuadro en el que se compara la dotación económica de las Jefaturas de Estado monárquicas y republicanas correspondientes al ejercicio 2013 según figura en el tan citado trabajo de HERMAN MATTHIJS con la última actualización de esos mismos datos publicados de forma oficial por cada una de las Jefaturas de Estado que he sido capaz de encontrar:

	<b>EJERCICIO PRESUPUESTARIO</b> (en millones de euros)	
<b>Jefaturas de Estado monárquicas</b>	<b>Ejercicio 2013</b>	<b>Último ejercicio disponible</b>
España	7,9	7,8 <sup>29</sup> (2018)
Noruega	24,5	30 <sup>30</sup> (2017)
Holanda	40,2	40,1 <sup>31</sup> (2015)
Gran Bretaña	36,3	48,1 <sup>32</sup> (2016-2017)
Bélgica	13,9	11,1 <sup>33</sup> (2017)

27. H. MATTHIJS, «How...», página 261.

28. H. MATTHIJS, «How...», página 262.

29. Recordemos que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 fija una dotación para la Casa Real de 7.887.150 euros, lo que supone un incremento del 0,90 por 100.

30. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Noruega para el ejercicio 2017 cubre el coste de los deberes oficiales, gastos de funcionamiento y salario de la oficina real, así como la administración, funcionamiento y mantenimiento de las propiedades estatales utilizadas. Se incluye también el importe derivado de proyectos específicos no recogidos en la dotación ordinaria (<https://www.royalcourt.no/binfil/download2.php?tid=161891>).

31. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Holanda desde el ejercicio 2015 cubre las asignaciones constitucionales pagadas a los miembros de la Casa Real, los gastos oficiales del Rey y otros gastos contenidos en los correspondientes Presupuestos (<https://www.royal-house.nl/topics/finances-of-the-royal-house/the-king%E2%80%99s-budget>).

32. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Gran Bretaña para el ejercicio fiscal 2016-2017 reflejada en el cuadro no recoge los ingresos adicionales de 16,7 millones de euros producidos por fuentes como el alquiler de propiedades y los cargos de gestión de las instalaciones (<https://www.royal.uk/financial-reports-2016-17>).

	<b>EJERCICIO PRESUPUESTARIO</b> (en millones de euros)	
Dinamarca	13,3	13,6 <sup>34</sup> (2016)
Suecia	14,5	12,9 <sup>35</sup> (2015)
Luxemburgo	9,4	10,1 <sup>36</sup> (2018)
<i>Jefaturas de Estado republicanas</i>		
Alemania	25,6	36,5 <sup>37</sup> (2017)
Francia	106,2	104,2 <sup>38</sup> (2018)

De este breve análisis se desprende que los gastos asignados presupuestariamente a la Casa del Rey en los Presupuestos Generales del Estado son inferiores a los equivalentes en las jefaturas de Estado republicanas de Francia y Alemania, y que también lo son con respecto a todas las monárquicas<sup>39</sup>.

En pocas palabras, como escribe XABIER ERRASTI MARTÍNEZ DE ANTONANA con respecto a nuestra actual Jefatura de Estado monárquica: «Parece de igual forma que en comparación con otras monarquías y con las

33. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Bélgica se corresponde desde el ejercicio 2014 con los recursos financieros que cubren los gastos en que incurre directamente el Rey, en el ejercicio de su función real en el sentido más amplio del término, y los emolumentos otorgados a ciertos miembros de la Familia Real por distintas normas (<https://www.monarchie.be/en/monarchy/civil-list/financial-resources>).

34. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Dinamarca para el ejercicio 2016 contiene los gastos relativos a la anualidad asignada a la Casa Real y la anualidad pagada al Príncipe y Princesa (<http://kongehuset.dk/en/annual-report-2016/economy>).

35. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Suecia para el ejercicio 2015 comprende los costes financieros derivados del desempeño de los deberes oficiales del Rey. Este importe no recoge los ingresos adicionales de 14,1 millones de euros generados por arrendamientos (<http://www.kungahuset.se/royalcourt/monarchytheroyalcourt/royalfinances.4.396160511584257f2180005637.html>).

36. La dotación económica de la Jefatura de Estado monárquica de Luxemburgo para el ejercicio 2017 engloba el coste de la dotación pública del Gran Ducado de Luxemburgo y del mantenimiento de sus propiedades privadas (<http://budget.public.lu/lb/budget2018/am-detail.html?chpt=depenses&dept=0&sect=0>).

37. La dotación económica de la Jefatura de Estado republicana de Alemania para el ejercicio 2017 se concreta en la asignación presupuestaria del Presidente Federal y de su Oficina (<https://www.bundeshaushalt-info.de/#/2013/soll/ausgaben/einzelplan/01.html>).

38. La dotación económica de la jefatura de Estado republicana de Francia para el ejercicio 2016 se refleja en el correspondiente Presupuesto de la Presidencia de la República. ([https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018\\_BG\\_Pouvoirs\\_publics.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Pouvoirs_publics.pdf)).

39. Dadas las singularidades de cada país y lo oscuro material y terminológicamente hablando que impera en esta materia, no he sido capaz de comprobar con solidez científica si dentro de estas consignaciones presupuestarias se engloban gastos directa o indirectamente relacionados con el Rey que en España están incluidos en secciones presupuestarias distintas a las de la Casa del Rey.



repúblicas de nuestro alrededor, resulta un sistema barato»<sup>40</sup>.

### 3. Conclusión

Lo presupuestario, como faceta muy principal de la gestión económica, es un factor importante de la legitimidad monárquica funcional o de ejercicio.

La ejemplaridad presupuestaria en la materia que nos centra se nutre, además de otros elementos, de la contención y austeridad<sup>41</sup>.

Del esquemático análisis desarrollado hasta aquí se desprende que la Jefatura de Estado monárquica en España cumple a satisfacción tanto con la contención como con la austeridad, en especial desde un punto de vista comparado, en el terreno presupuestario.

## F. ALCANCE DE LA LIBERTAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN FIJADA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

a. El artículo 65.1 de la Constitución, además de disponer que «el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa» añade que «distribuye libremente la misma». En virtud

---

<sup>40</sup>. X. ERRASTI MARTÍNEZ DE ANTOÑANA, Nuestra monarquía y sus números, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Pontificia de Comillas, marzo, 2015, página 66. Añade G. SORMÁN, «La suerte de tener un Rey», ABC, lunes 1 de enero de 2018, página 5: «¿A cuánto le sale el Rey de España al año a cada contribuyente? Lo ignoro: se habla de 25 millones anuales de coste real, pero me gustaría disponer de una cifra exacta, yates incluidos. Es cuatro veces menos que el presidente de Francia. Imaginemos, solo por el gusto de razonar, que el coste anual sea de un euro por ciudadano, aunque probablemente sea menos. Convendría después poner esa cifra en relación con el servicio prestado. ¿Cuál habría sido el precio de un golpe de Estado militar si, a pesar de Juan Carlos, hubiera tenido éxito? ¿Cuánto costaría hoy la secesión de Cataluña, la violencia que provocaría, el éxodo de población, la catástrofe económica para los propios catalanes, si el Rey no se hubiera erigido en garante de la unidad nacional? Estos cálculos son difíciles, pero no están fuera de nuestro alcance: intuitivamente, incluso sin cifras exactas, la monarquía me parece claramente una buena inversión, un buen negocio para todos los españoles».

Mas recientemente J. CANAL, La monarquía en el siglo XXI, Turner, Madrid, 2019, página 78, escribe lo siguiente: «Desde la entronización de 2014 se han dado pasos rápidos y decisivos en la incorporación de las pautas rectoras de la gestión económica del sector público, en los controles internos y externos y en la transparencia. En comparación con sus homólogas europeas y las repúblicas vecinas, la monarquía española no resulta demasiado costosa. La ley de Presupuestos Generales del Estado fijaba, en 2018, una dotación de casi 7,9 millones de euros para la Casa Real, casi trece veces menos que la jefatura del Estado republicano francés y muy por debajo de la del Gran ducado de Luxemburgo».

<sup>41</sup>. Esto no es solo exigencia de nuestros tiempos, aunque en éstos se ha acentuado al máximo. Cuando este trabajo me rondaba la cabeza me topé con un dato que pone de relieve lo que afirmo. Según se lee en Carlos V emperador y hombre, magnífico libro de JUAN ANTONIO VILLAR SANCHEZ, Edaf, Madrid, México, Buenos Aires, San Juan y Santiago, 2015, páginas 126 y 127: «El 22 de mayo de 1523, Carlos convocó una reunión de las Cortes de Castilla en Valladolid a celebrar en el mes de julio... Entre las peticiones hechas por los procuradores destacaron... que moderara los gastos de su casa real».

de ello, subraya ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH que: «Las Cortes fijan el Presupuesto una cantidad global y el Rey la distribuye libremente, por tanto, sin previa afectación de créditos a atenciones específicas»<sup>42</sup>. Sin embargo, téngase muy presente que: «La libertad reconocida por la Constitución al Rey para la distribución de la dotación queda recortada evidentemente con la adscripción de dicha cantidad a una finalidad expresa, de cumplimiento, por tanto, obligatorio: el sostenimiento de su Familia y Casa»<sup>43</sup>.

A mayor abundamiento, es preciso interpretar el adverbio «libremente» bajo el punto de mira de la plenitud del ordenamiento jurídico y de la ejemplaridad de la gestión económica como elemento fundamental de la legitimación monárquica funcional o de ejercicio.

Adviértase que, como escribe JOAN OLIVER: «La fórmula que consagra actualmente la Constitución (el Rey “distribuye libremente” la cantidad global que recibe del Presupuesto del Estado) ha permitido que este aspecto del funcionamiento de la Monarquía española esté rodeado de un manto de secretismo absolutamente inadmisibles en un Estado de Derecho»<sup>44</sup>.

b. En efecto, un entendimiento en términos absolutos del adverbio «libremente» atribuido al monarca en materia presupuestaria que parece abrir el precepto constitucional en cuestión es, según mi criterio, incorrecto tanto desde un punto político como jurídico.

Comencemos por el enfoque jurídico. Es cierto que, como recuerda CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA en cita de LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO, los complejos orgánicos de base administrativa como la Casa del Rey «poseen un régimen jurídico propio, tienen una serie de características comunes que pueden concretarse en los siguientes puntos: en primer lugar, poseen un ámbito de autonomía, entendida como independencia interna de gestión»<sup>45</sup>. Ahora bien, como he defendido en líneas precedentes, tal autonomía, en este caso presupuestaria a partir de la fijación de la correspondiente cantidad global por los Presupuestos Generales del Estado, no puede ni debe ser entendida como equivalente a marginación o alejamiento total de las técnicas y procedimientos acuñados como idóneos en el resto del sector público.

---

<sup>42</sup>. A. MENÉNDEZ REXACH, *La jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de Administración pública, Madrid, 1979, página 429.

<sup>43</sup>. A. TORRES DEL MORAL, «El Príncipe de Asturias...», página 231.

<sup>44</sup>. J. OLIVER ARAÚJO, «La reforma constitucional de la Corona (una propuesta radical y diez moderadas)», UNED, *Revista de Derecho Político*, número 77, enero-abril 2010, página 56.

<sup>45</sup>. C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «La dotación ...», página 135.

En primero término, porque, entre otros, los principios de unidad y especialidad son exigibles en toda presupuestación en cualquiera de las manifestaciones del sector público dentro del Estado de Derecho.

En segundo término, porque la libertad del Rey para la distribución de la cantidad global que fijan los Presupuestos Generales del Estado debe entenderse con los límites jurídicos impuestos por las funciones que la propia Constitución le confía. Lo libremente que puede actuar en este terreno está delimitado por el destino que principalmente se establece para el gasto público que constituye la asignación presupuestaria: el desempeño de sus funciones constitucionales sirviéndose del apoyo personal, político y administrativo de su Casa.

Este entendimiento funcional de la libertad que el artículo 65.1 del texto constitucional confiere al monarca trae consigo otras limitaciones de fondo jurídico a sus facultades de distribución de la correspondiente asignación presupuestaria.

Estas limitaciones nacen de los criterios de jerarquización funcional de los cometidos a los que ha de servir la «cantidad global» reflejada en la oportuna Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esto, a su vez, ha de desembocar, para mí, en que, entre los dos destinos de los fondos según el mismo artículo 65.1, consagrado al «sostenimiento» de «su Casa» deba ser muy superior a que lo sea al «sostenimiento» de «su Familia». No es menester dar muchas vueltas para toparnos con la motivación de ello, pues sale pronto al paso: la importancia y las exigencias de la atención a las funciones conferidas al monarca por la Constitución son muy superiores, se mire desde donde se mire, a las relacionadas con su «Familia» por muy amplias que éstas sean entendidas.

Pero aún hay que ir más allá de la mano del criterio de jerarquización funcional de los cometidos a los que ha de servir la «cantidad global» que analizo. Un criterio orientativo del encauzamiento de la libertad que consagra para el Rey el precepto constitucional analizado es el de la importancia de la función constitucional de que se trate, en cuanto que esto sirva también para orientar la cantidad llamada a su atención. Soy consciente, no obstante, de que muchas de las plasmaciones de estas funciones constitucionales son transversales y revisten numerosas facetas.

Pero, junto a los límites de fondo jurídico, el alcance del adverbio «libremente» al que acude el artículo 65.1 de la Constitución resulta determinado por factores de naturaleza netamente política o, en todo caso, extrajurídica.

Estos límites se entroncan directamente con la ejemplaridad como elemento sustancial de la legitimación monárquica funcional o de ejercicio en la vertiente que ahora tratada, la de la gestión económica.

La moderación, la austeridad, la adaptación a los tiempos económicos que corran, el rigor que impone que las decisiones, aunque sean hijas de la libertad constitucional en este campo, no puedan ser tachadas de arbitrariedad o de injustificación, son límites extrajurídicos a tener muy en cuenta.

Todos estos criterios parecen etéreos, neblinosos, pero, reconociendo su laxitud e imprecisión, hay que tener siempre en mente que guardan una estrecha vinculación con la ejemplaridad, si se quiere no patente, no mensurable, pero sí latente y generadora de reacciones adversas o favorables en punto a la legitimidad monárquica funcional o de ejercicio.

c. A la luz de los criterios que he ido desarrollando argumentadamente, la plasmación formal del entendimiento de la libertad del Rey para distribuir la cantidad global que le haya sido asignada presupuestariamente puede, a mi criterio, ser mejorada. Veamos.

Según manifiesta la propia Casa del Rey con relación al ejercicio presupuestario de 2018: «Para proceder a la distribución del montante global, se ha tenido en cuenta lo siguiente:

- La Ley 6/2018, de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en relación con el incremento retributivo para los altos cargos del Gobierno de la Nación.
- El art. 12 del R.D. 434/1988, que señala que el Presupuesto de la Casa recogerá el importe de las retribuciones que, por todos los conceptos, corresponde al personal de alta dirección, de dirección y laboral, así como los complementos retributivos que se puedan libremente asignar a otros personal que presta servicio en la Casa.
- La instrucción de S.M. el Rey respecto de la financiación de los proyectos especiales que no puedan ser realizados con la cantidad global anual aprobada por las Cortes Generales, los cuales deberán ser soportados con cargo al “remanente de tesorería no afectado” de la Casa, y en ningún caso se solicitará un crédito extraordinario.

Se han tomado como base las cifras proyectadas para el Presupuesto de 2017 y los ajustes sobrevenidos durante su desarrollo. A las cifras restantes se

han añadido las correspondientes a nuevas necesidades previsibles durante 2018 y se han deducido las que circunstancialmente han surgido solamente durante 2017. Dada la fecha de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 también se ha tenido en consideración la evolución del gasto realizado en el primer semestre del ejercicio»<sup>46</sup>.

Esta fundamentación es, con arreglo a mi limitado parecer, mejorable. Para empezar, falta una referencia a la importancia, absoluta en sí y relativa en comparación de unas con otras, de las funciones constitucionales del Rey y la ponderación de los medios necesarios para desarrollarlas debidamente y su financiación. Por otro lado, no resulta acertada la referencia a «La instrucción de S.M. el Rey respecto de la financiación de los proyectos especiales que no puedan ser realizados con la cantidad global anual aprobada por las Cortes Generales, los cuales deberán ser soportados con cargo al «remanente de Tesorería no afectado» de la Casa y en ningún caso se solicitará un crédito extraordinario». Esta mención pone de relieve la posibilidad de que existan gastos al margen del Presupuesto de la Casa del Rey, lo cual va en contra del principio presupuestario de unidad y su conexo de universalidad<sup>47</sup>. Estos gastos, si los hubiera, deberían ser incorporados al documento presupuestario correspondiente con independencia de su vía de financiación, que, como se reconoce, «deberán ser soportados con cargo al remanente de Tesorería no afectado de la Casa», figura ésta de cierta imprecisión jurídica y económica.

d. «Nuestra Constitución no formula una distinción entre lo que es asignación del Rey, como titular de la Corona, y lo que es dotación para el órgano»<sup>48</sup>, afirma CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA. Sin embargo, si nos acogemos a una pauta interpretativa flexible, sí es mantenible que tal distinción no existe con previsión expresa, pero sí por deducción de lo constitucionalmente implícito. En efecto, cuando el artículo 65.1 del texto constitucional dispone que la «cantidad global» asignada presupuestariamente es para el «sostenimiento», además de su «Casa», de su «Familia» no es forzar la interpretación considerar que dentro de esta última está incluida su asignación personal junto a la que corresponda al resto de su familia<sup>49</sup>.

---

46. En <http://www.casareal.es/ES/transparencia/informacioneconomica/ejercicio2017>.

47. Como he escrito en «Derecho...», página 619: «El principio de universalidad demanda que todos los ingresos y gastos públicos se engloben en un único Presupuesto, de tal forma que aparezca cada uno en su integridad, en su monto total, sin que medien compensaciones ni operaciones intermedias con respecto a ellos».

48. C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «La dotación...», página 132.

49. Como indica L. VACAS GARCÍA-ALÓS, «La Administración de La Casa del Rey...», página 102: «En todo caso, la apuntada programación presupuestaria requiere diferenciar, de un lado, la asignación del titular de la Jefatura del Estado, que se concreta en la correspondiente remuneración pecuniaria y

En todo caso, como manifiesta LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO, la asignación del Rey es «la remuneración pecuniaria, con la consiguiente apropiación privada, al titular de la Jefatura del Estado, por el cargo público que desempeña»<sup>50</sup>.

Como adelanté líneas atrás, la decisión sobre su retribución y la de su familia pertenece al meollo del ámbito decisional reservado constitucionalmente al monarca.

Estamos, pues, ante una decisión personal de este último que se traslada sin más al documento presupuestario que, con el punto de arranque de la cantidad global fijada en los Presupuestos Generales del Estado, elabora la Casa del Rey.

Cuestión delicada, tan delicada que he de resistir fuertes tentaciones de soslayarla, es saber si el Rey, a la hora de tomar sus decisiones sobre su asignación económica y la de su familia, puede obrar sin mediar ciertos límites, o puede hacerlo al margen de éstos.

Creo que la respuesta ha de ser favorable a que debe tener en cuenta ciertos límites jurídicos y extrajurídicos.

1' Los límites jurídicos vienen impuestos por los principios de proporcionalidad e «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos», que tan contundentemente proclama el último inciso del artículo 9.3 de la Constitución.

El principio de proporcionalidad requiere que la asignación económica del Rey y su familia guarde proporción, sea proporcionalmente adecuada, con respecto a lo destinado a financiar las funciones públicas atribuidas a aquél constitucionalmente. La cantidad global presupuestada debe destinarse en una proporción muy sustancial al sostenimiento de tales funciones. La asignación económica personal y familiar debe responder a la importancia secundaria de lo que debe financiar con relación a lo principal: el sostenimiento de las funciones conferidas al monarca en la Constitución.

---

en la ulterior apropiación privada por parte del Rey en función del cargo público que desempeña; y, de otra parte, la dotación para la Corona, como órgano constitucional, que, por el contrario, consiste en la cantidad dineraria procedente de la Hacienda Pública destinada a satisfacer las necesidades derivadas de la misión institucional que tiene encomendada».

50. L. M.<sup>a</sup> DÍEZ-PICAZO, «El régimen jurídico de la Casa del Rey», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, número 6, septiembre-diciembre de 1982, página 125.

La interdicción de la arbitralidad de los poderes públicos también juega aquí un papel jurídico apreciable. La interdicción de la arbitrariedad viene impuesta constitucionalmente a «los poderes públicos». El Rey como jefe del Estado es la máxima encarnación de tales poderes públicos. Además, la decisión de S.M. el Rey respecto a su retribución y la de su familia entraña el manejo de fondos públicos, como son los presupuestarios destinados a tal fin en la pertinente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Como criterios complementarios de los que acabo de anunciar, el monarca podría barajar para tomar una decisión de este calibre y a título puramente orientativo los antecedentes, los ejemplos comparados de otras jefaturas de Estado tanto monárquicas como republicanas, y, sin caer en la analogía pues aquí no cabe tal figura, las pautas que se siguen para la retribución de las más altas autoridades en todos los órdenes del Estado.

2' Los límites políticos son de contornos tan imprecisos como los jurídicos, y son tan imprecisos como importantes. Tienen que ver anudadamente con la ejemplaridad como elemento significativo de la legitimidad monárquica funcional o de ejercicio en una faceta tan significativa como la de la gestión económica entendida en sentido amplio.

La mesura, la ponderación de intereses, la austeridad, la contención y el sopesamiento de que muchas miradas van a recaer sobre este aspecto constituyen todos ellos elementos que, en mi sentir, han de ser barajados intensamente a la hora de tomar la decisión del monarca, dada su ligazón con la necesaria ejemplaridad que ha de impregnar todo su quehacer.

En suma, como señala ENRIQUE BELDA: «Los actos de carácter personal, pero de contenido económico, realizados por un Jefe de Estado cuya esencia es el simbolismo, superan el ámbito privado, que sería propio de los mismos realizados por el resto de los ciudadanos»<sup>51</sup>.

---

51. E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, «La evaluación y el control de los actos del Rey como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la corona», *Revista Catalana de Dret Públic*, número 51, diciembre de 2015, página 163.