

## EL REAL DECRETO COMO INSTRUMENTO PARA LA REGULACIÓN DE LA FORMACIÓN Y CARRERA MILITAR DE LA PRINCESA DE ASTURIAS

Alfredo Ramírez Nárdiz\*

### Resumen

El día 14 de marzo de 2023 se publicó en el BOE el Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, por el que se regula la formación y carrera militar de Su Alteza Real la Princesa de Asturias, doña Leonor de Borbón y Ortiz. Esta norma prevé una formación militar de tres años de duración que tendrá lugar en los tres ejércitos y que la heredera de la Corona terminará siendo oficial del Ejército de Tierra, del Ejército del Aire y de la Armada. Anteriormente, y también mediante el instrumento del real decreto, su padre el rey Felipe VI vio regulada su formación y carrera militar. Este texto se plantea la pregunta de si el citado instrumento jurídico es el más adecuado para regular esta materia propia de la Corona o si, por el contrario, sería más adecuada otro tipo de herramienta jurídica. Se concluye que el real decreto no es la norma ideal para regular estas materias y que resultaría más conveniente que, en el marco de una regulación general de la Corona, las mismas se regularan mediante una ley orgánica.

Palabras clave: princesa de Asturias; Leonor de Borbón y Ortiz; Corona de España; carrera militar; ejército; real decreto.

## THE ROYAL DECREE AS AN INSTRUMENT TO REGULATE THE MILITARY TRAINING AND CAREER OF THE PRINCESS OF ASTURIAS

### Abstract

*Royal Decree 173/2023, of 14 March, was published in the Official Spanish Gazette on 14 March 2023 to regulate the military training and career of Her Royal Highness the Princess of Asturias, Leonor de Borbón y Ortiz. This regulation envisages military training lasting three years which will take place in the three Spanish armed forces and that the heir to the throne will end up being an officer of the Army, of the Air Force and of the Navy. The military training and career of her father, King Philip VI, was also established by royal decree. This text raises the question of whether this legal instrument is the most suitable to regulate this aspect of the Crown or whether, on the contrary, another type of legal tool would be more appropriate. It is concluded that the royal decree is not the ideal instrument to regulate these matters and that it would be more convenient to use an organic law within the framework of a general regulation of the Crown.*

*Keywords: Princess of Asturias; Leonor de Borbón y Ortiz; Spanish Crown; military career; army; Royal Decree.*

---

\* Alfredo Ramírez Nárdiz, profesor de derecho constitucional, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universitat Autònoma de Barcelona. [alfredo.ramirez@uab.cat](mailto:alfredo.ramirez@uab.cat). [@alfnardiz](https://twitter.com/alfnardiz).

Recepción del artículo: 09.05.2023. Evaluaciones ciegas: 08.06.2023 y 26.06.2023. Aceptación de la versión final: 02.07.2023.

**Citaci3n recomendada:** Ram3rez N3rdiz, Alfredo. (2023). El Real Decreto como instrumento para la regulaci3n de la formaci3n y carrera militar de la princesa de Asturias. *Revista Catalana de Dret P3blic*, 67, 240-254. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4017>

## Sumario

### 1 Introducción

### 2 La regulación de la formación y carrera militar de la heredera de la Corona

2.1 El Real Decreto 1461/1999, de 17 de septiembre, por el que se regula la carrera militar de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias Don Felipe de Borbón y Grecia

2.2 El Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, por el que se regula la formación y carrera militar de Su Alteza Real la Princesa de Asturias, doña Leonor de Borbón y Ortiz

### 3 El real decreto como instrumento para la regulación de la formación y carrera militar de la princesa de Asturias

3.1 Pros y contras de la regulación por real decreto de la formación y carrera militar de la heredera de la Corona

3.2 La ley orgánica como norma reguladora de la formación y carrera militar de la princesa de Asturias

### 4 Conclusiones

### 5 Referencias

## 1 Introducción

El 14 de marzo de 2023 se publicó en el BOE el Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, por el que se regula la formación y carrera militar de Su Alteza Real la Princesa de Asturias, doña Leonor de Borbón y Ortiz. Con los breves seis artículos y cinco disposiciones de esta norma se procedió al desarrollo del artículo 2.2 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, que indica que:

El Príncipe de Asturias podrá desarrollar la carrera militar y tener los empleos militares que, mediante real decreto, determine el Gobierno, que queda facultado para establecer un régimen propio y diferenciado teniendo en cuenta las exigencias de su alta representación y su condición de heredero de la Corona de España.

Años antes, y mediante el Real Decreto 1461/1999, de 17 de septiembre, por el que se regula la carrera militar de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias Don Felipe de Borbón y Grecia, ya se había llevado a cabo el mismo procedimiento de regulación de la carrera militar del heredero de la Corona en la persona del anterior titular del cargo, ahora rey de España.

Al repetirse durante dos generaciones el recurso al real decreto como instrumento de regulación de la formación y carrera militar del heredero de la Corona, resulta relevante plantearse si esta norma es el mejor medio para regular esta materia o si, por el contrario, no es una norma que permita satisfacer los estándares de transparencia, participación y, en suma, calidad democrática que cabe exigir a una regulación que tiene por objeto un aspecto de la Corona, institución que, aun y dotada de poderes simbólicos, honoríficos (Visiedo, 2018, p. 135), o decorativos (De Miguel, 2023, p. 15), más que efectivos<sup>1</sup> y ejecutivos,<sup>2</sup> es en la que reside la Jefatura del Estado, si bien una jefatura dotada de *auctoritas*, pero no de *potestas* (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3º).<sup>3</sup> La cuestión surge al contrastar que todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional del Estado tienen una ley que los desarrolla, ya sea una ley orgánica, una ley ordinaria o, en el caso de Congreso y Senado, sendos reglamentos parlamentarios, ambos con valor de ley (Molas, 2008, p. 259), mientras que la Corona no tiene una norma específica que la desarrolle, constituyendo su regulación el título II de la Constitución, una pluralidad de leyes sobre diversos temas que tangencialmente regulan aspectos de la Corona<sup>4</sup> y, como en el caso analizado en este texto, reglamentos aprobados por el Gobierno.

Tiene así lugar un estado de cosas en el que la ciudadanía, y en su representación el Congreso y el Senado, no solo no tiene capacidad real para participar en la elaboración de la normativa propia de la materia analizada en estas líneas, sino que ni siquiera puede fiscalizarla o ser informada de la misma hasta que el Gobierno decide hacer pública su decisión al respecto en forma del correspondiente real decreto. Evidentemente, para el Gobierno regular un aspecto de la Corona mediante un reglamento resulta mucho más rápido y libre de cualquier tipo de problemática que tener que superar toda una tramitación parlamentaria, la cual, más aún en tiempos de ausencia de mayorías absolutas, puede resultar compleja y sumamente expuesta al escrutinio público. ¿Pero merece esta practicidad, efectividad y rapidez el sacrificio de estándares de calidad democrática como la participación y la transparencia? ¿Es el real decreto el mejor instrumento para regular la formación y

---

1 Porras (2017, p. 229) considera, en este sentido, que incluso funciones que la CE (art. 56.1) atribuye al rey, como la de arbitrar y moderar el normal funcionamiento de las instituciones, no deben ser entendidas más que como “el mero residuo formal de una función efectivamente desempeñada por el mismo en el pasado, la cual se encuentra, hoy, sin embargo, carente del contenido, de la ‘potesta’ que en su día tuvo asociada (...)”.

2 Aunque, en palabras de De Esteban (2018), “eso no significa que el Monarca no pueda actuar también cuando el orden constitucional está en peligro, pues dispone, como ya demostró, de la posibilidad de dirigirse valientemente a la Nación con un mensaje contundente”.

3 Compárese este modelo con el de países como Noruega o Dinamarca, cuyas constituciones otorgan el poder ejecutivo al rey, si bien formalmente, pues las competencias las ejerce materialmente el Gobierno (Rollnert, 2022, p. 276).

No es por completo imposible escuchar en el debate político, particularmente cuando pasa por momentos tensionados, demandas de que el rey se implique más en la formación de las mayorías parlamentarias, en la elección del presidente del Gobierno o en cuestiones similares. Sin embargo, y como indica Sánchez (2018, p. 155), un modelo monárquico más intervencionista, como pudiera serlo el belga, es difícilmente importable a España.

4 En las siguientes páginas se hace referencia a algunas de ellas: la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.

carrera militar de la heredera de la Corona o sería preferible una ley? Responder a esta pregunta es el objeto de este texto.

Para poder satisfacer el objeto propuesto, se parte del análisis del Real Decreto 173/2023, al que se pone en relación con su predecesor, el Real Decreto 1461/1999. Se hace a continuación una valoración de los pros y los contras que tiene que una materia como la formación y la carrera militar de la heredera de la Corona sea regulada por un real decreto, por contraste a que sea regulada por ley y, finalmente, se ofrecen unas conclusiones en las que se trata de ofrecer una respuesta (o propuesta de respuesta) a la pregunta inicialmente planteada. No es voluntad de este texto hacer una valoración de conjunto de la Corona o de la monarquía parlamentaria, sino simplemente tratar de contribuir al debate jurídico acerca de si es o no adecuado que el aquí estudiado, o cualquiera de los diversos aspectos de la Corona, sean regulados por normas en cuya elaboración no haya participado el poder legislativo de la nación.

## 2 La regulación de la formación y carrera militar de la heredera de la Corona

No hay referencia alguna en el título II de la Constitución a la formación y carrera militar de la heredera de la Corona. Hay diversas menciones a la figura del príncipe de Asturias (arts. 57.2, 59.2, 61.2) y también hay una referencia expresa a que al rey le corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas (art. 62.h), pero en ningún punto se unen ambos elementos haciendo mención del rol del heredero en relación con las Fuerzas Armadas. Es necesario acudir a la normativa legal y reglamentaria para encontrar regulada esta materia; y, así, el artículo 2 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, tras indicar en su primer punto que el rey es capitán general de los tres ejércitos y que, como tal, es mando supremo de las Fuerzas Armadas, destaca en su segundo punto que:

El Príncipe de Asturias podrá desarrollar la carrera militar y tener los empleos militares que, mediante real decreto, determine el Gobierno, que queda facultado para establecer un régimen propio y diferenciado teniendo en cuenta las exigencias de su alta representación y su condición de heredero de la Corona de España.

Es en desarrollo de la previsión contenida en este precepto que se emite el Real Decreto 173/2023, que regula la formación y carrera militar de la princesa Leonor. La Ley 39/2007 menciona al príncipe de Asturias en una segunda y última ocasión en su disposición adicional primera, insistiendo en que su carrera militar tiene un régimen propio regulado por real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta “las exigencias de su alta representación y las circunstancias que concurren en su persona como heredero de la Corona de España.”<sup>5</sup>

Con carácter previo a la Ley 39/2007, y para regular la carrera militar del anterior príncipe de Asturias y actual rey, Felipe VI, se aprobó el Real Decreto 1461/1999, de 17 de septiembre, en desarrollo de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que en su disposición adicional primera remitía a un real decreto para regular la carrera militar del príncipe de Asturias. Ciertamente, el Real Decreto 1461/1999 reguló solo la carrera y no la formación militar del heredero de la Corona, pues la formación militar del actual monarca se realizó entre 1985 y 1987 y se reguló mediante tres reales decretos, uno por cada uno de los tres ejércitos: el Real Decreto 1339/1985, de 1 de agosto, por el que se nombra Caballero Cadete de la Academia General Militar a su Alteza Real el Príncipe de Asturias, el Real Decreto 1433/1986, de 10 de julio, por el que se nombra Caballero Guardiamarina a Su Alteza Real el Príncipe de Asturias, y el Real Decreto

---

<sup>5</sup> Llama la atención que tanto el artículo 2.2 como la disposición adicional primera se refieran al heredero de la Corona en términos exclusivamente masculinos (príncipe de Asturias), más aún cuando en noviembre de 2007, fecha de aprobación de la Ley 39/2007, ya hacía más de dos años desde que había nacido Leonor de Borbón, hija mayor del por entonces príncipe de Asturias, y unos meses desde el nacimiento de la siguiente en la línea sucesoria, Sofía de Borbón. Leonor de Borbón aún no era princesa de Asturias, al no ser todavía su padre el rey, pero a finales de 2007 parecía probable que el siguiente titular del cargo fuera princesa y no príncipe. Por ello, quizá hubiese sido adecuado redactar estos preceptos en términos similares a “el príncipe o princesa de Asturias...”. Posiblemente, la explicación de esta omisión de la posibilidad de una princesa quede explicada por la disposición adicional primera y la referencia expresa que hace a la persona del príncipe de Asturias, Felipe de Borbón. Es decir, las menciones al príncipe de Asturias que hace la Ley 39/2007 más que probablemente se redactaron pensando en exclusiva en regular la situación personal del por entonces heredero, sin prestarle atención a posibles sucesores o, en este caso, sucesoras. No fue tanto omisión de la mujer como regular el presente desentendiéndose del futuro.

---

905/1987, de 10 de julio, por el que se nombra Alferez Alumno de la Academia General del Aire a Su Alteza Real el Príncipe de Asturias.

Ha sido, por tanto, la formación y carrera militar del heredero o heredera de la Corona una materia siempre propia del real decreto, con la diferencia de que en la generación anterior se separó la formación de la carrera militar a la hora de elaborar la regulación aplicable, mientras que en la presente generación tanto la formación como la carrera militar se han regulado en la misma norma. Quepa exponer en detalle el contenido del Real Decreto 173/2003 y, con carácter previo y a modo de antecedente, el del Real Decreto 1461/1999.

## 2.1 El Real Decreto 1461/1999, de 17 de septiembre, por el que se regula la carrera militar de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias Don Felipe de Borbón y Grecia

La formación militar del actual rey de España se materializó en el trienio 1985-1987 con su paso sucesivo por los tres ejércitos. Más de una década después, y en desarrollo de la disposición adicional primera de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, se aprobó el Real Decreto 1461/1999, de 17 de septiembre, por el que se regula la carrera militar de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias Don Felipe de Borbón y Grecia, que vino a regular la carrera militar de quien aún sería príncipe de Asturias quince años más hasta su acceso al trono, en 2014. Este real decreto es breve, apenas tiene seis artículos y una disposición final única, precedidos por un preámbulo de seis párrafos. En formato de publicación del BOE apenas ocupa una página.

Es una norma que está pensada, desde su mismo título, no para regular el cargo de príncipe de Asturias de modo general independientemente de quien sea su titular temporal, sino para regular la carrera militar específica de quien era titular del cargo en 1999. Por ello, las menciones con nombre y apellidos a Felipe de Borbón y Grecia se repiten en el título, en el preámbulo y en el articulado y, en todo momento, se citan las circunstancias particulares y personales del entonces heredero de la Corona, indicando su rango militar en el momento de aprobarse el real decreto y cómo progresaría su carrera militar desde ese momento en adelante. Nunca fue, por tanto, esta norma un texto que tuviese pretensión o capacidad de aplicarse a sucesivos herederos de la Corona, haciendo inevitable su redacción que veinticuatro años más tarde se tuviese que emitir un nuevo real decreto para regular la situación militar de la siguiente heredera de la Corona.

El articulado del real decreto parte de indicar que Felipe de Borbón y Grecia pertenece a los tres ejércitos, que tiene, en el momento de aprobarse el real decreto, el rango de capitán del Ejército de Tierra, teniente de Navío de la Armada y capitán del Ejército del Aire y que el objeto del real decreto es regular su carrera desde ese momento. Para ello, en primer lugar, se regulan los ascensos del príncipe de Asturias, señalando que estos serán concedidos mediante real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Defensa y teniendo siempre en cuenta las especiales circunstancias del heredero. La regla general para regular sus ascensos es que “será promovido al empleo inmediato superior siempre que vaya a obtenerlo cualquiera de los miembros de los Cuerpos Generales de los Ejércitos de su empleo que, en cada momento, figuren a continuación de Su Alteza Real en sus respectivos escalafones.” Los ascensos serán simultáneos en los tres ejércitos y las condiciones exigidas para los ascensos se le tendrán por cumplidas automáticamente en función de sus circunstancias institucionales personales.

El príncipe de Asturias queda autorizado, siempre que haya un acuerdo previo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Defensa y de conformidad con la Casa del Rey, para cursar posteriores estudios militares. En los mismos términos podrá aceptar condecoraciones y empleos militares honoríficos extranjeros. Adicionalmente, se indica que la llevanza y custodia de su historial militar corresponde al Cuarto Militar de la Casa del Rey. Nada más añade un real decreto cuya única motivación real es la que indica en su preámbulo: establecer un régimen propio y diferenciado para la carrera militar del heredero de la Corona, teniendo en cuenta las peculiaridades de su persona como príncipe de Asturias.

## 2.2 El Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, por el que se regula la formación y carrera militar de Su Alteza Real la Princesa de Asturias, doña Leonor de Borbón y Ortiz

La gran novedad del Real Decreto 173/2023 respecto del Real Decreto 1461/1999, más allá del hecho de que van dirigidos a dos herederos sucesivos y diferentes de la Corona, es que el segundo regula exclusivamente la

carrera militar del anterior príncipe de Asturias, mientras que el primero a esto le suma también la regulación de la formación militar de la actual princesa de Asturias. Su extensión no es, sin embargo, tan diferente, y el Real Decreto 173/2023 tiene seis artículos, los mismos que el Real Decreto 1461/1999, aumentando las disposiciones de una del anterior a cinco en este, de las cuales tres son adicionales y dos finales.

El preámbulo de este Real Decreto, de un modo similar a como lo hacía el de su antecesor, expone las particulares circunstancias de la princesa de Asturias, su destino como futura titular de la Corona y, por ello, como reina, su futura condición de mando supremo de las Fuerzas Armadas (cita, en este sentido, el artículo 3 de la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, y su mención que el rey es el mando supremo de las Fuerzas Armadas). Derivado de lo anterior, se considera necesario que su formación y carrera militar sean específicas. Por un lado, una formación que ha de producirse en los tres ejércitos y, por otro lado, una carrera militar que ha de llevarla necesariamente a alcanzar el máximo rango igualmente en los tres ejércitos. Como significativa novedad respecto del Real Decreto 1461/1999, se destaca la condición de mujer de la princesa de Asturias como elemento que, se afirma, contribuye a reforzar el papel de la mujer en las Fuerzas Armadas. También destaca el preámbulo que el Real Decreto ha recibido un dictamen favorable del Consejo de Estado<sup>6</sup> e informe favorable de la Casa del Rey.<sup>7</sup>

Los seis artículos del Real Decreto se dividen en un primer artículo, que expone el objeto de la norma (“regular la formación y carrera militar de Su Alteza Real la Princesa de Asturias doña Leonor de Borbón y Ortiz, teniendo en cuenta las exigencias que su alta representación demanda y las circunstancias que concurren en su persona como heredera de la Corona de España”), dos dedicados a la formación militar de la princesa y tres dedicados a la carrera militar. El artículo 2 dispone que la formación militar de la heredera comprenderá tres cursos académicos, desde 2023 a 2026. Durante el primer curso (2023-2024), la princesa se incorporará a la Academia General Militar; durante el segundo curso (2024-2025), a la Escuela Naval Militar, y durante el tercer curso (2025-2026), a la Academia General del Aire. El primer curso lo comenzará como Dama Cadete y lo terminará como Alférez Alumna. El segundo curso lo comenzará como Guardiamarina de Primero y lo terminará como Guardiamarina de Segundo. El tercer curso lo comenzará como Alférez Alumna y lo terminará como Alférez de Fragata Alumna. El artículo 3 señala que la terminación de su formación militar implicará la concesión a la princesa de los empleos de Teniente del Cuerpo General del Ejército de Tierra, especialidad fundamental Infantería, Alférez de Navío del Cuerpo General de la Armada y Teniente del Cuerpo General del Ejército del Aire y del Espacio. Todos estos sucesivos nombramientos se harán por real decreto.

Desde el artículo 4 se regula la carrera militar de la princesa haciendo referencia en primer lugar al régimen de ascensos y aplicando idéntica regla general que ya se aplicó al anterior príncipe de Asturias por el Real Decreto 1461/1999, esto es: “será promovida al empleo inmediato superior siempre que vaya a obtenerlo cualquiera de los miembros de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y de la Armada de su empleo que, en cada momento, figuren a continuación de Su Alteza Real en sus respectivos escalafones.” A efectos de conceder estos ascensos, y en función de su condición de heredera de la Corona, se tendrán por automáticamente satisfechas todas las condiciones para el ascenso. Los ascensos se producirán al mismo tiempo en los tres ejércitos y serán siempre decididos por el Gobierno, a propuesta del ministro de Defensa y mediante real decreto.

---

6 En virtud del art. 22.3 de la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, el Real Decreto recibió, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, un dictamen del Consejo de Estado (Dictamen 152/2023). Este Dictamen apenas aportó leves correcciones formales de tipo ortográfico y gramatical, no proponiendo ninguna modificación de fondo sobre el contenido del texto.

7 Al no encontrarse publicado, y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el autor de este texto solicitó el informe favorable de la Casa del Rey, sirviéndose para ello del portal de la transparencia, con fecha 23 de marzo de 2023. El 5 de mayo de 2023, con referencia de expediente 00001-00078175 y firma de la directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, la petición fue inadmitida a trámite con el argumento de que la información solicitada es auxiliar o de apoyo “como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos entre órganos o entidades administrativas” y que además “el informe solicitado no tiene carácter preceptivo y (...) que el contenido del Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, no se encuentra motivado en el informe favorable que se menciona (...)”. Se cumpliría así la causa de inadmisión del art. 18.1.b de la Ley 19/2013 y el Criterio Interpretativo 6-2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y se podría denegar la petición. Con lo que el autor del artículo, más allá de no haber recibido la información solicitada, llega a la conclusión de que se está afirmando que el informe de la Casa del Rey no tiene mayor relevancia (no preceptivo y no motivador del contenido del Real Decreto) y duda de la existencia de este informe más allá de ser una nota, una anotación al margen, quizá un V.º B.º emitido por la Casa del Rey.

A continuación, los artículos 5 y 6 y la disposición adicional segunda reproducen prácticamente los mismos contenidos que los artículos 4-6 del anterior Real Decreto 1461/1999 en lo relativo a enseñanza militar (la princesa de Asturias podrá cursar posteriores estudios militares por acuerdo del Gobierno, a propuesta del ministro de Defensa y de conformidad con la Casa del Rey), historial militar (su custodia y llevanza corresponde al Cuarto Militar de la Casa del Rey) y empleos y condecoraciones extranjeras (puede aceptarlos siempre que sean a título honorífico y cuente con la aprobación del Gobierno y la conformidad de la Casa del Rey). La disposición adicional primera sí incorpora una novedad respecto del anterior real decreto, cuando se refiere a las recompensas militares al señalar que el Gobierno, de conformidad con la Casa del Rey, puede conceder a la princesa las Grandes Cruces del Mérito Militar, del Mérito Naval y del Mérito Aeronáutico con distintivo blanco.

No es, en definitiva, el Real Decreto 173/2023, realmente, nada más que una actualización del Real Decreto 1461/1999. Su principal diferencia es que el primero incorpora la formación militar de la heredera y no solo la carrera militar, lo cual es lógico si se piensa que al aprobarse el Real Decreto 173/2023 la princesa de Asturias cuenta con 17 años, mientras que cuando se aprobó el anterior real decreto, el entonces príncipe de Asturias tenía ya 31 años, con lo que carecía de sentido, más aun teniendo en cuenta que la norma estaba personalmente dirigida a él, regular una formación que ya había tenido lugar años atrás. Más allá de esa diferencia, la regulación dedicada a la carrera militar es básicamente la misma en ambas normas, salvo aspectos menores. Por ello, el Real Decreto 173/2023, más que como un texto nuevo, se muestra como una mera adecuación generacional del original Real Decreto 1461/1999, que añade aquello que este no pudo incorporar y hace modificaciones que no alteran las reglas esenciales que rigen su contenido.

### **3 El real decreto como instrumento para la regulación de la formación y carrera militar de la princesa de Asturias**

#### **3.1 Pros y contras de la regulación por real decreto de la formación y carrera militar de la heredera de la Corona**

A la hora de analizar la conveniencia de que una materia como la formación y la carrera militar de la heredera de la Corona se regule mediante un real decreto, un medio de valoración que puede resultar de utilidad es una contraposición de los pros y contras que presenta la regulación de esta materia mediante este tipo de norma. Para que este método permita llegar a conclusiones significativas, es útil concretar los sujetos beneficiados o perjudicados por los pros y los contras. Estos sujetos no pueden ser otros que aquel que aprueba la norma, el Gobierno, el sujeto directamente afectado por la norma, la princesa de Asturias (la Corona), y los sujetos indirectamente afectados, todos los ciudadanos. Posteriormente, y desde los resultados obtenidos, resulta también de interés comparar lo expuesto con cuál sería el estado de cosas si la materia regulada lo fuera por un tipo de norma diferente, como podría serlo una ley orgánica.

#### *Pros del real decreto como norma reguladora de la formación y carrera militar de la heredera de la Corona*

Para el Gobierno: recurrir al real decreto le supone no requerir, en principio, más voluntad que la suya. Más allá de la necesidad de recibir un dictamen del Consejo de Estado y de contar con el informe favorable de la Casa del Rey, requisitos que no implican un elevado nivel de exigencia, el real decreto es aprobado en este caso concreto a propuesta del ministro de Defensa y tras previa deliberación del Consejo de Ministros, pero en ningún momento se requiere ni participación de la sociedad civil en la fase previa de redacción, ni debate, votación y aprobación de las Cortes. Esto es así porque, en este caso, el real decreto es un reglamento ejecutivo cuya función es desarrollar<sup>8</sup> el mandato contenido en el artículo 2 de la Ley 39/2007, con lo que nadie, salvo el Gobierno, tiene competencia para redactar y aprobar la norma. Luego, el principal beneficio que el Gobierno obtiene del recurso al real decreto es la no necesidad de contar con la intervención de las Cortes o los ciudadanos.<sup>9</sup> Se simplifica el proceso, se facilita la aprobación, al no participar más voluntad

---

<sup>8</sup> Completar, desarrollar, pormenorizar, aplicar y cumplir o ejecutar la ley, en palabras del FJ 3º de la STC 18/1982, de 4 de mayo.

<sup>9</sup> O con la intervención del partido minoritario en la coalición de Gobierno, pues se informó en los días posteriores a la aprobación del Real Decreto 173/2023 que su elaboración se hizo dejando al margen a Unidas Podemos (Belver y Pina, 2023; Martínez, 2023; Ruiz y Hernández, 2023).

que la gubernativa, se reduce el control externo exigido a la norma y se aumenta la velocidad y la eficacia de la acción del Gobierno.

A estos elementos estrictamente jurídicos, únense los políticos. Cualquier negociación parlamentaria, como la que requeriría aprobar una ley, supone un desgaste para el Gobierno. Más aún si se trata de una cuestión relativa a la Jefatura del Estado, siendo esta monárquica en un país en cuyo parlamento hay fuerzas abiertamente republicanas. Debatir sobre algo aparentemente menor, como lo es la formación y carrera militar de la heredera al trono, podría convertirse, si se hace en sede parlamentaria, en un debate sobre la monarquía en su conjunto, su pertinencia y necesidad. Evitar este tipo de complicaciones es siempre una ventaja para cualquier Gobierno, particularmente si no se busca abrir el debate sobre el tipo de Jefatura del Estado. Evitar la ley y regular esta materia mediante real decreto resulta muy conveniente.

Para la princesa/Corona: habiendo partidos republicanos en las Cortes, es probable que cualquier cuestión relativa a la Corona acabase siendo un debate sobre la razón de ser y existencia de la institución. Evitar que la regulación de la formación y carrera militar de la heredera derive en este tipo de controversias puede ser visto como algo positivo tanto por ella como por la Corona. Por ello, regular mediante un real decreto esta cuestión, permitiendo así evitar las Cortes y consiguiendo que la norma resultante sea el fruto de la voluntad del Gobierno, puede verse como una ventaja. Además, si dicho Gobierno no es marcadamente republicano, la norma será probablemente negociada previamente con la Casa del Rey y no resultará hostil a la Corona y sus intereses. Otra cosa bien distinta sería regular cualquier materia propia de la Corona mediante reales decretos aprobados por un Gobierno abiertamente republicano. En este caso, todas las posibles ventajas para la Corona se podrían convertir en inconvenientes, incluso en riesgos. De cualquier forma, el expediente del real decreto evita la tramitación parlamentaria y acelera y simplifica el proceso. Todo ello puede ser tenido como factores positivos.

Para los ciudadanos: igual que en los casos anteriores, cualquier proceso de elaboración normativa que sea sencillo, rápido y eficaz es algo que, en principio, cabe considerar que será valorado positivamente por una parte relevante de la ciudadanía. Para aquellos que o bien no sean republicanos o bien carezcan de un interés significativo en la vida pública de su país, el hecho de que una materia relativa a la Corona no sea objeto de escrutinio público y no se debata y vote en sede parlamentaria es probable que sea asumido como algo positivo, en tanto en cuanto cualquier cosa que redunde en la estabilidad institucional del ordenamiento constitucional ha de ser bien recibido.

### *Contras del real decreto como norma reguladora de la formación y carrera militar de la heredera de la Corona*

Para el Gobierno: potencialmente, podría sufrir críticas por recurrir al real decreto en lugar de a una norma que permita una mayor transparencia y participación en su elaboración. No hubo, sin embargo, en las semanas posteriores a la publicación del Real Decreto 173/2023 reacciones negativas relevantes a causa del uso del real decreto, ni en los medios de comunicación ni en los grupos parlamentarios. Esto probablemente se debió a la escasa entidad política que se percibía que tenía una materia como la formación y carrera militar de la princesa de Asturias y, además, al hecho de que es la propia legislación (art. 2 de la Ley 39/2007) la que le otorga al Gobierno la potestad de regular esta materia mediante real decreto.

Para la princesa/Corona: regular aspectos relativos a la Corona con sucesivos reales decretos implica, en primer lugar, una cierta dispersión normativa que inevitablemente genera mayor inseguridad jurídica que la que se daría si todo lo relativo a la institución estuviera concentrado en una única norma. Igualmente, que la regulación de la Corona sea ajena a los ciudadanos y a sus representantes en las Cortes reduce las posibilidades de que sea una normativa que refleje de un modo transversal la voluntad de dichos sujetos. Será, en todo caso, una normativa que reflejará la voluntad del Gobierno, posiblemente en cierto acuerdo con la Corona. Es evidente que, en principio, el Gobierno manifiesta en sí mismo la voluntad de la mayoría de la ciudadanía en un determinado momento, pero no la de toda la población, particularmente no la de las minorías que, siendo en el caso de España no solo ideológicas, sino también territoriales, probablemente tengan visiones dispares sobre la Corona. Expulsar del proceso normativo a estas minorías, a sus representantes políticos, puede resultar tan cómodo para el Gobierno como arriesgado para la estabilidad a largo plazo de la Corona, teniendo en cuenta el efecto que dicha expulsión puede producir en ellas: que se desvinculen de la Corona y



que dejen de considerarla una institución propia, para pasar a verla como algo ajeno, un instrumento de una determinada ideología, concepción política o, incluso, partido determinado.

Tampoco parece particularmente beneficioso, desde la perspectiva de la Corona, que su regulación dependa en exclusiva de la voluntad de un único actor político, el Gobierno, por más que las decisiones se realicen, ha de suponerse, desde un acuerdo previo entre ambas instituciones. Si se diera el caso de que el Gobierno fuera abiertamente republicano, siendo como es en el presente el único sujeto encargado de desarrollar mediante real decreto la regulación constitucional de la Corona, esto supondría un riesgo cierto para la institución. Evidentemente, con límites, pues no podría irse más allá de lo indicado en el título II de la Constitución (salvo que se reformase), pero, en todo caso, con suficiente margen de maniobra para que ese supuesto Gobierno de ánimo republicano regulara en un sentido que quizá no fuera positivo para los intereses de la Corona o de su titular del momento.

Para los ciudadanos: tanto directamente como a través de sus representantes en las Cortes, quedan virtualmente expulsados del proceso de redacción del real decreto y carecen de toda capacidad de participación en la elaboración de la norma. En el caso concreto del Real Decreto 173/2023, nada se dice en su preámbulo acerca de que fuera sometido a ningún tipo de consulta pública previa. Sí se menciona en el preámbulo el dictamen del Consejo de Estado y el informe favorable de la Casa del Rey, pero no se indica ningún tipo de consulta que, en el sentido que indica el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se haya producido al tratarse de un reglamento. No parece que su redacción estuviera “precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma” (art. 26.1), ni que se realizase “una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas” (art. 26.2). No es que esto sea estrictamente contrario a la ley, pues esta misma norma indica que se puede prescindir de todo el proceso de consulta pública previa cuando, entre otras, “concurran razones graves de interés público que lo justifiquen” o cuando “la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica” o también cuando “no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios” (art. 26.2). Ha de suponerse que la formación y carrera militar de la princesa de Asturias puede acogerse a una o varias de estas razones y evitar así todo proceso de consulta pública previa.

También es cierto que la consulta pública previa, así como las razones para poder omitirla, se predicán de los anteproyectos de ley, al igual que de los reglamentos (art. 26), con lo que no regular esta materia por reglamento, sino por ley, no supondría necesariamente ganar en participación, pues del mismo modo que se puede omitir la consulta pública previa en lo que al reglamento respecta por una serie de motivos bastante generales, estos mismos motivos podrían aplicarse al caso de un anteproyecto de ley. No obstante, quepa suponer (quizá con más esperanza que buen sentido) que una norma que haya de pasar por sede parlamentaria no pueda abstraerse de la participación popular previa con el mismo desembarazo que un reglamento. No es la participación de los ciudadanos la única que se ve afectada, sino que adicionalmente, al tramitarse como real decreto y no como ley, tampoco sus representantes pueden participar en ningún punto del proceso de elaboración de la norma. Frente al proceso legislativo, que supone meses de trabajos en los que Congreso y Senado se ven implicados, la aprobación de un reglamento como el Real Decreto 173/2023 puede darse simplemente con la participación del ministerio implicado (el de Defensa, en este caso) y la aprobación posterior del Consejo de Ministros, al que probablemente se le ofrecerá el texto ya concluido. El real decreto lamina así la participación tanto de los ciudadanos como de sus representantes.

No solo participación, sino que los ciudadanos también pierden en transparencia, al tramitarse una materia como la formación y carrera militar de la princesa de Asturias mediante reglamento y no mediante ley. La tramitación parlamentaria implica que los representantes de los ciudadanos, organizados en los diferentes grupos parlamentarios, pueden conocer la norma antes de que se apruebe, los medios de comunicación pueden tener acceso a los avances de la tramitación parlamentaria, los ciudadanos pueden conocer las enmiendas, los cambios, etc. Frente a esto, un reglamento es una norma que, como ha sido el caso del Real Decreto 173/2023, puede no ser dada a conocer a los ciudadanos (incluso a los grupos parlamentarios) hasta el momento de su aprobación por el Consejo de Ministros, con lo que sus garantías de transparencia son inferiores a las de la ley.

### 3.2 La ley orgánica como norma reguladora de la formación y carrera militar de la princesa de Asturias

Vistos los pros y los contras que tiene regular la formación y carrera militar de la heredera de la Corona mediante un real decreto, parece posible afirmar que, si bien para el Gobierno los pros resultan victoriosos, no sucede así ni para los ciudadanos ni, incluso, para la propia Corona, para quienes, a los efectos de lograr las mayores seguridad jurídica, transparencia y participación posibles, el real decreto no ofrece tantas garantías como podría hacerlo la ley. ¿Qué tipo de ley habría de regular la formación y carrera militar de la princesa de Asturias, como materia propia de la Corona que es? La Constitución no dice expresamente que la regulación constitucional de la Corona haya de ser desarrollada como todo mediante una ley y, de hecho, este es en gran medida el sustento para la situación actual, es decir, la dispersión normativa en la regulación de la Corona que, en casos como el analizado en estas líneas, recurre al real decreto; pero lo que la Constitución sí que hace, al referirse al caso concreto de las abdicaciones y renunciaciones que se produzcan en el orden sucesorio a la Corona (art. 57.5 CE), es afirmar que “se resolverán por una ley orgánica”.<sup>10</sup>

De aquí podría deducirse que si, en función del indicado mandato constitucional, una parte determinada de la regulación de desarrollo de la Corona, como lo son las abdicaciones y renunciaciones, se ha de hacer mediante ley orgánica, cualquier otra parte de esta regulación de desarrollo también debería (o, al menos, podría) hacerse mediante ley orgánica, si se optara por regularla por ley. Por lo tanto, la formación y carrera militar de la princesa de Asturias habría de regularse por ley orgánica, si se optara por la ley y no por el reglamento, como en el presente se ha hecho, para su regulación.<sup>11</sup> Lo anterior debe afirmarse sin perjuicio de la posibilidad de que existiera una ley orgánica que desarrollara en su totalidad la regulación constitucional de la Corona.

Frente a la postura de un importante número de autores<sup>12</sup> que, como Álvarez (2000, p. 22), consideran que no es necesario un desarrollo normativo del estatuto de la Corona pues “las llamadas convenciones constitucionales parecen poder ser suficientes para colmar las posibles lagunas existentes”, diversos autores<sup>13</sup> consideran que la mención del artículo 57.5 CE a una ley orgánica ha de entenderse no limitada a la materia que cita textualmente (abdicaciones y renunciaciones), sino habilitante para considerar que la Constitución autoriza una ley orgánica que desarrolle el título II en su conjunto (centrándose, quizá especialmente, en áreas como la inviolabilidad del rey). No es el directo objeto de este texto analizar dicho particular, pero quepa considerar con De Esteban (2014) que, si bien y en función del artículo 57.5 CE, sería factible entender que es posible redactar diferentes leyes orgánicas para desarrollar los distintos aspectos de la regulación constitucional de la Corona, la existencia de una ley orgánica que desarrollara toda la normativa constitucional de la Corona como un conjunto evitaría esta necesidad.

10 Así sucedió en 2014 cuando se reguló la abdicación del rey Juan Carlos I mediante la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Esta ley era sumamente breve, apenas un artículo único y una disposición final única; tiene, eso sí, un preámbulo extenso, en el que se reproduce literalmente el escrito de abdicación del rey firmado, tal como el propio preámbulo indica, en presencia del presidente del Gobierno unos días antes de la publicación de la Ley Orgánica. La pregunta acerca de si el art. 57.5 CE implica que haya una ley orgánica general sobre abdicaciones y renunciaciones o una ley orgánica específica para cada abdicación o renuncia quedó resuelta con la LO 3/2014, que, al personificar su contenido en la persona del rey Juan Carlos I, mostró que la opción tomada fue que hubiese una ley orgánica específica para cada abdicación o renuncia. Autores como Oliver y Calafell (2017, p. 200) defienden, por el contrario, la necesidad de una ley general sobre esta materia; autores como Torres (2018, p. 60) apuestan por que haya varias leyes orgánicas dedicadas a distintos aspectos propios de las abdicaciones y del orden sucesorio, mientras que autores como Expósito (2014a, 2014b) arguyen que no era necesario aprobar una ley orgánica y que la abdicación podía haberse sustanciado mediante un acto ante las Cortes Generales en el que el rey saliente abdicase y el entrante fuese proclamado.

11 También es cierto que, por mencionar dos ejemplos en materias dispares, leyes como la citada Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar (art. 2. Empleos militares del Rey y del Príncipe de Asturias), o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (disposición adicional 6ª. Información de la Casa de Su Majestad el Rey), regulan aspectos relativos a la Corona y son leyes ordinarias, no orgánicas. Sin olvidar que la Constitución dice explícitamente en su artículo 81.1 qué leyes son orgánicas, sin mencionar en ningún momento las relativas a la Corona y haciendo una referencia a “las demás previstas en la Constitución” que sin duda aplicaría para el caso previsto del 57.5 CE, respecto a abdicaciones y renunciaciones, pero que en lugar alguno se dice que haya de entenderse automáticamente extendido a toda la Corona. Con lo que la cuestión de qué tipo de ley debería ser aquella que, ya en su conjunto, ya determinados aspectos, desarrollara la Corona no parece cerrada.

12 En una reciente encuesta realizada sobre la Corona a ocho autores, una de cuyas preguntas fue: “¿Consideraría útil o necesaria la aprobación de una ley para la Corona?”. Ninguno de ellos se posicionó a favor de la elaboración de una ley general de la Corona que desarrolle el título II de la CE en su conjunto (Aragón et al., 2023).

13 Por citar algunos: Díez (2021), Fernández (2022, p. 58), Garcés (2021, pp. 161-167), Martín (2022), Ridao (2014, p. 20).

Ciñendo la cuestión a la formación y carrera militar de la princesa de Asturias, una ley orgánica como instrumento de regulación de esta materia concreta puede presentar ventajas relevantes. Quepa desarrollar algunas ya mencionadas anteriormente:

**Transparencia:** una ley orgánica debe tramitarse en las Cortes. Primero en el Congreso y después en el Senado debe pasar por una comisión, recibir enmiendas, ser debatida y votada en pleno, etc. Es decir, la ley orgánica es una norma que para ser aprobada debe pasar meses –quizá años– bajo los focos, tanto de la atención de los grupos parlamentarios, que por necesidad han de conocerla en detalle antes de aprobarla, como de los medios de comunicación, que dispondrán de tiempo sobrado para saber de ella y debatirla públicamente antes de que sea finalmente aprobada, como de los propios ciudadanos, que podrán acceder a su texto y conocer la norma en sus fases previas de anteproyecto y proyecto. El proceso de elaboración y aprobación de una ley orgánica exige la participación de un número de sujetos mucho mayor que el requerido para aprobar un real decreto e, incluso más allá del nivel de transparencia exigida, la transparencia inevitable debido a la intervención de tantos sujetos es mucho más elevada que la de una norma reglamentaria aprobada por el Gobierno.

**Participación:** como se indicó anteriormente, el artículo 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, indica que la redacción de anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y normas reglamentarias ha de venir precedida de estudios y consultas y se debe llevar a cabo una consulta pública previa sobre la norma. El mismo artículo también indica que no siempre será obligatorio hacerlo. En función de este artículo pudiera parecer que no ha de existir necesariamente una mayor participación por el hecho de que la regulación relativa a la Corona aparezca en un anteproyecto de ley orgánica y no en un reglamento, dado que en ambos casos el Gobierno puede justificadamente omitir todo el proceso participativo previo. Quizá esto sea así para el caso de que dicha ley tuviera su origen en un proyecto de ley, es decir, en una iniciativa del Gobierno, pero, como ley que sería, su iniciativa también podría proceder de las Cámaras (esto es, de unos grupos parlamentarios potencialmente abiertos a la participación popular en la redacción de su propuesta legislativa), siendo además inevitable, en cualquiera de ambos casos, la necesidad de toda la tramitación parlamentaria posterior con sus muchas opciones de participación, no ya necesariamente de los ciudadanos directamente, pero sí e inevitablemente de sus representantes, los legisladores, de los cuales, además y por tratarse de una ley orgánica, se requeriría una mayoría absoluta para aprobar la norma, lo cual garantizaría, en principio, una mayor transversalidad en el acuerdo parlamentario que la que necesitaría una mera ley ordinaria. Por ello, parece cuando menos posible que, en el marco de una ley, la formación y carrera militar de la heredera de la Corona esté sujeta a una mucha mayor participación que en el seno de un reglamento.

**Democraticidad, estabilidad y seguridad jurídica:** que una materia sea regulada por las Cortes por ley orgánica y no por el Gobierno mediante un reglamento implica que existen mayores posibilidades de que la voluntad que aprueba la norma no sea exclusivamente la de la formación política que monopoliza (o dirige, en el caso de una coalición) el Gobierno, sino la de una pluralidad de formaciones políticas representadas en diferentes grupos parlamentarios. Por supuesto, el Gobierno puede estar respaldado por más de una formación política y, por supuesto, una ley puede aprobarse en las Cortes con una mayoría que solo represente una única formación. Ese es el juego de las mayorías coyunturales. Pero es, cuando menos, más probable que una norma proceda de un acuerdo más abierto, más grande, más democrático, cuando se tramite y apruebe en sede parlamentaria que cuando lo haga dentro del Gobierno. Parece conforme al espíritu de la Constitución aspirar a que todos los órganos constitucionales del Estado, incluida la Corona, se asocien al máximo nivel de profundidad democrática que se pueda alcanzar. Dicha norma aprobada en sede parlamentaria mediante un acuerdo amplio tiene además más probabilidades de perdurar en el tiempo, y con ello de dotar de estabilidad al sistema en su conjunto, que una norma aprobada en el Gobierno y que quizá dure lo que dure ese Gobierno. Adicionalmente, si no solo la materia propia de este texto, formación y carrera militar de la princesa de Asturias, sino todo lo relativo a la Corona estuviese regulado en una única ley orgánica, esto supondría un aumento considerable de la seguridad jurídica respecto de la situación actual, en la que diferentes aspectos de la Corona se regulan en diversas normas aprobadas a lo largo de varias décadas, volviendo con ello complejo conocer, comprender y aplicar una regulación que no dispone ni de unidad, ni de sistematicidad y a la que se puede acusar de padecer vacíos y aspectos sin regular.

Siendo estas las ventajas o pros de la ley orgánica, y siguiendo la estructura anteriormente utilizada para el real decreto, también sería posible apuntar algunos contras o desventajas que podría plantearse que supone la ley orgánica como norma reguladora de la formación y carrera militar de la princesa de Asturias:

Regulación por una mayoría hostil: en una situación política como la existente en España en marzo de 2023, cuando se aprueba el Real Decreto 173/2023 hay en el Congreso de los Diputados más de 70 diputados abiertamente republicanos,<sup>14</sup> es decir, aproximadamente un 20 % de la Cámara, dándose la circunstancia que es sobre ellos sobre quien se sostiene el Gobierno de coalición. No es descabellado considerar que, si el citado real decreto no fuera tal, sino que fuera un proyecto de ley presentado por el Gobierno en el Congreso, estos diputados republicanos, que respaldan al Gobierno, ya desde la coalición de gobierno, ya externamente, tendrían un punto de vista negativo sobre el mismo. Más que probablemente se opondrían por sistema a cualquier regulación que supusiera consolidar durante otra generación la pervivencia de la monarquía como Jefatura de Estado. En ningún caso serían favorables a una norma que regulara la formación y carrera como futura Jefa de las Fuerzas Armadas de una persona carente de muchos de los méritos exigidos al resto de militares de carrera y cuya legitimidad radica en última instancia en el hecho de ser hija del actual Jefe del Estado. Las probabilidades de que la norma resultante de un proceso legislativo llevado a cabo en estas circunstancias no satisficiera los intereses de la Corona o que, incluso, abriera la puerta a poner en duda la existencia de la Corona no son menores.<sup>15</sup>

Ir en contra del espíritu de la Constitución: la omisión que hace la Constitución de la necesidad de un posterior desarrollo del título II de la Corona mediante ley no debe atribuirse a un olvido del constituyente. Si todas las instituciones del Estado contienen en los artículos constitucionales que los regulan menciones a la necesidad de posteriores leyes de desarrollo y la Corona no, puede asumirse que esto es así porque el constituyente no quería que la Corona fuera desarrollada mediante una ley (Rojo, 2020). La Corona es el único órgano constitucional cuya reforma requiere del método agravado del artículo 168 CE, lo cual, unido a lo anterior, podría entenderse como que el constituyente no quería que la regulación de la Corona pudiera ser modificada mediante otra cosa que no fuera el procedimiento contenido en este artículo.

Dicho de otro modo, cabe pensar que el constituyente no deseaba que la Corona y su regulación fueran materia propia de la voluntad de una mayoría coyuntural que en un momento determinado tuvieran las Cortes. Es decir, el constituyente no habría hecho una mención expresa a una ley orgánica de desarrollo de la Corona porque no era su voluntad que la Corona se sometiera a la voluntad popular una vez aprobada la Constitución. Visto así, recurrir a reales decretos para regularla no sería en modo alguno una “degradación”, sino el modo de “protegerla” de la voluntad popular e imponer que cualquier regulación posterior, como la analizada en este texto respecto a la formación y carrera militar de la princesa de Asturias, procediera en exclusiva de un acuerdo entre la Corona y el Gobierno sin consultar, ni informar, ni requerir, la participación de ciudadanos y representantes.

Estos contras de la regulación mediante ley orgánica de la formación y carrera militar de la princesa de Asturias implican, en no poca medida, una fuerte desconfianza respecto de la voluntad popular y sus representantes. Evadir la Corona de la regulación parlamentaria equivale a reconocer un serio recelo del sistema democrático sobre el que se yergue dicha Corona.<sup>16</sup> Los argumentos que desaconsejan el recurso a la ley orgánica por

---

14 Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (33 diputados), Grupo Parlamentario Republicano (13 diputados), Grupo Parlamentario Plural (12 diputados), Grupo Parlamentario Vasco (6 diputados), Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu (5 diputados), Grupo Parlamentario Mixto (11 diputados; no han de considerarse republicanos a todos) (Congreso de los Diputados, 2023).

15 Para autores como Vilches (Rojo, 2020), la petición de una ley orgánica sobre la Corona (que regulara todo el título II), particularmente en un momento histórico de críticas y acusaciones por corrupción, hay que enmarcarla dentro de una estrategia general de fuerzas políticas cuyo objetivo es atacar a la Corona y, desde ahí, tratar de acabar con todo el modelo constitucional surgido con la Constitución de 1978, del que la Corona es pilar fundamental.

16 En este sentido, y en lo relativo al caso concreto de la preferencia del varón respecto de la mujer en la sucesión a la Corona, son muy significativas las apreciaciones de Aragón (2004, p. 24) cuando señala que:

No es discutible que no puede trasladarse a la monarquía el razonamiento (de igualdad, entre otros) de la democracia, porque la monarquía, por esencia, no es democrática. Y ello ha de tenerse claro si se quiere conservar la monarquía. La monarquía parlamentaria es la única monarquía compatible con la democracia, pero ello no significa que le exijamos a la monarquía lo que no puede dar, salvo que se la desvirtúe.

ser esta una norma que supondría bajar a la Corona al debate político poniéndola así en peligro, o por haber aspectos de la Corona que exceden el marco normativo y que es mejor no regular,<sup>17</sup> son argumentos contruidos sobre una concepción de la democracia que, en la práctica, limita el poder regulatorio de la voluntad popular a determinadas partes del engranaje constitucional del Estado expulsándola de otros, cosa que parece difícil de encajar en una concepción plena de la democracia.

Limitar la intervención de los ciudadanos y de sus representantes en la regulación de la Corona a un hipotético proceso de reforma constitucional del artículo 168 CE, haciendo que, mientras eso no suceda, el grueso de la regulación de la Corona dependa en esencia del Ejecutivo es, en última instancia, eliminar a los ciudadanos de una parcela de su gobierno, lo cual en democracia ha de ser destacado críticamente. Tomando las palabras de De la Iglesia (2021, p. 25), es necesario “encajar las reglas propias de una institución de tradición tan singular [por la Corona] con las exigencias generales de un sistema democrático dinámico que ha de seguir perfeccionándose para mejorar el funcionamiento del conjunto”.

## 4 Conclusiones

El titular de la Corona es el Jefe del Estado. Por más que esta Jefatura sea, en una monarquía parlamentaria como la española, un rol eminentemente simbólico, esto no resta relevancia a una institución que se sitúa en la cumbre, ya sea esta una cumbre ceremonial, del entramado constitucional nacional. No parece apropiado, por tanto, que ningún aspecto de la Corona evite el control de la ciudadanía, personificada en sus representantes electos, los miembros del poder legislativo, diputados y senadores. Sin embargo, la Corona, más allá de su regulación constitucional (bien cierto que fue redactada por los representantes del pueblo y ratificada por este en referéndum) y de sus apariciones esporádicas en leyes que no la tienen por objeto principal, no posee ningún otro cuerpo normativo estrictamente propio elaborado por el legislador. Así sucede con la materia aquí analizada, la formación y carrera militar de la princesa de Asturias.

Por el contrario, del mismo modo que sucedió con su padre, el rey Felipe VI, cuando fue príncipe de Asturias, la formación y carrera militar de la actual heredera a la Corona viene regulada por una norma de rango reglamentario emitida por el Gobierno que desarrolla una ley indirectamente relacionada con la Corona y que no ha pasado en ningún momento ni por el voto ni por el control de los representantes populares. Como se ha tratado de exponer en estas páginas, el recurso al real decreto para regular cualquier aspecto de la Corona puede considerarse útil para aquel que emite la norma reglamentaria, esto es, el Gobierno, que evita así lo que, de otro modo y en sede parlamentaria, podría llegar a ser un complejo procedimiento legislativo, potencialmente complicado y polémico en un contexto político en el que diversos grupos parlamentarios son republicanos. Regular la Corona mediante reglamentos, y no por ley, es para el Gobierno tan rápido y sencillo como rápido y sencillo le sea negociar consigo mismo y emitir una norma no controlada por nadie más que por sí mismo.

Sin embargo, es mucho más discutible que para la Corona, incluso en una materia aparentemente menor como la formación y carrera militar de su heredera, el real decreto sea la mejor vía para su regulación, pues se trata de una norma que, más allá de todas las carencias en cuanto a mayores garantías democráticas que padece respecto de una ley (transparencia, participación, control), ha por necesidad de generar una fuerte inseguridad en una institución –quepa insistir, formalmente la más alta del Estado– que mediante el recurso al real decreto se convierte en el objeto de la regulación a conveniencia de otra institución, como es el Gobierno, que, al no estar sometida en este punto a más voluntad que la suya, vuelve a la Corona juguete de sus intereses políticos coyunturales. No debería parecerle esto a la Corona una situación ideal.

Quizá se podría considerar, por el contrario, que la carencia en seguridad jurídica es abundancia en libertad para aquellos que forman parte de una institución, como lo es la Corona, cuyas reglas de actuación no están sistematizadas o, al menos, no lo están tanto como podrían estarlo, pero ¿acaso no puede llegar a ser esta libertad más un problema que una ventaja? ¿Acaso no deberían los mismos miembros de cualquier institución, en el marco de una democracia como la actual, ser perfectamente conocedores de sus competencias y de sus límites, de sus derechos y deberes, para evitar todo posible problema posterior que ponga en peligro incluso

---

17 Indica Díaz (2014, pp. 178-179) que, siendo las funciones del rey de tipo representativo, simbólico, arbitral y moderador, “pretender racionalizar todos estos ámbitos de actuación sometiéndolos a regulación, me parece problemático, innecesario e inconveniente”, tanto por la imposibilidad de regular ámbitos tan amplios, como por ser áreas que requieren reserva y discreción.

la pervivencia de dicha institución? Desterrar el real decreto de la regulación de la Corona, regular por ley cualquier aspecto de la Corona e, incluso, regular la Corona como todo mediante una ley íntegramente dedicada a ella ha de ayudar a clarificar estos derechos y deberes, estas competencias y límites, contribuyendo a asegurar la Corona, mucho más que a ponerla en peligro.

Se podría argumentar que, incluso redactándose una ley de la Corona, ya fuese de un aspecto como la formación y carrera militar de la heredera, ya de toda la institución, posteriormente sería necesario emitir reglamentos de desarrollo y que, por lo tanto, aprobar una ley no resultaría algo especialmente útil para evitar los indicados perjuicios de una regulación reglamentaria. Quepa sostener, sin embargo, que no sería necesario, ni coherente, emitir tales reglamentos. No sería coherente, porque, volviendo a los argumentos citados anteriormente, carecería de sentido regular por ley la Corona o uno de sus aspectos para garantizar, entre otros elementos, la transparencia y la participación para, a continuación, proceder a desarrollar la ley mediante reglamentos que erosionarían nuevamente dichos elementos. No serían necesarios, pues, ni el real decreto de 1999 dedicado a la carrera militar del anterior príncipe de Asturias ni el real decreto de 2023 dedicado a la formación y carrera militar de la actual princesa de Asturias. En ningún caso tienen más de media docena de artículos, siendo sus contenidos, además, bastante similares y sucintos, por lo que carecería de sentido emitir posteriores reglamentos de desarrollo, pudiendo quedar todo el contenido suficientemente desarrollado en la propia ley. Y en el caso de que se tratara de una ley de toda la Corona, tampoco habría de resultar especialmente anómalo dedicar un capítulo íntegro de la ley a la formación y carrera militar de la heredera, evitando así cualquier desarrollo reglamentario posterior.

Es innegable que la falta de mención a una futura ley de desarrollo en el título II de la Constitución no es casual, sino buscada; es evidente que se pretendía situar a la Corona por encima del debate político y dotarla de una seguridad máxima haciéndola impermeable a la labor legislativa de los representantes de los ciudadanos. Pero ¿se asegura algo en una democracia evadiéndolo de los ciudadanos? ¿O lo que se hace es precisamente ponerlo en peligro al desconectarlo de la ciudadanía de la que por necesidad parte toda legitimidad democrática? No es ya que no sea verdaderamente prudente, si se quiere garantizar la estabilidad constitucional y la pervivencia de la Corona, evadirla de la regulación por ley, es que el concepto mismo de democracia se alza en contra de la evasión de la Corona de la regulación por ley. Por todo ello, ha de defenderse que, en lugar de mediante un real decreto, la formación y carrera militar de la princesa de Asturias debería haber sido regulada mediante una ley orgánica.

## 5 Referencias

- Álvarez Conde, Enrique. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Tecnos.
- Aragón Reyes, Manuel. (2004). Veinticinco años de monarquía parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 11-25.
- Aragón Reyes, Manuel, Expósito, Enriqueta, De la Iglesia, Asunción, Oliver, Joan, Pascual, Amelia, Porras, José María, Rollnert, Göran, y Sánchez, Ángel. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 15-85.
- Belver, Marta, y Pina, Marina. (2023, 15 de marzo). [El PSOE ocultó a Podemos hasta el inicio del Consejo de Ministros el decreto de la formación castrense de Leonor](#). *El Mundo*.
- Congreso de los Diputados. (2023). [Grupos parlamentarios](#).
- De Esteban, Jorge. (2014). [La necesaria Ley de la Corona](#). *El Mundo*.
- De Esteban, Jorge. (2018, 30 de mayo). [El 'rey' de Italia y el de España](#). *El Mundo*.
- De la Iglesia Chamorro, Asunción. (2021). Reflexiones sobre la inviolabilidad de la Corona en el Estado democrático de Derecho. *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 31, 10-29. <https://doi.org/10.36151/td.2021.019>
- De Miguel Bárcena, Josu. (2023). [Monarquía parlamentaria y simulación](#). *Letras Libres*, 260, 14-16.

- Díaz Revorio, Francisco Javier. (2014). Los retos de la Monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencia legitimadora constitucional. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 16, 141-184.
- Díez Ripollés, José Luis. (2021, 27 de febrero). [A vueltas con la Corona y la responsabilidad real](#). *El País*.
- Expósito Gómez, Enriqueta. (2014a, 4 de junio). [La ley orgánica, una oportunidad perdida](#). *El Periódico de Aragón*.
- Expósito Gómez, Enriqueta. (2014b, 5 de junio). [La ley orgánica por la que se hace efectiva la abdicación del rey ¿era la única opción?](#) *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Fernández Iriondo, Jon. (2022). La inviolabilidad regia y sus límites en el ordenamiento jurídico español. *Legebiltzarreko Aldizkaria. Revista del Parlamento Vasco*, 3, 36-63. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.002>
- Garcés Sanagustín, Ángel. (2021). *La caracterización jurídico-pública de la Corona*. Iustel.
- Martín Pallín, José Antonio. (2022, 1 de abril). [La Constitución no exime al Rey de responsabilidad penal](#). *El País*.
- Martínez, Ainhoa. (2023, 15 de marzo). [El PSOE excluye a Podemos de la formación militar de Leonor](#). *La Razón*.
- Molas, Isidre. (2008). *Derecho Constitucional*. Tecnos.
- Oliver Araujo, Joan, y Calafell Ferrá, Vicente Juan. (2017). De Juan Carlos I a Felipe VI: ¿Algo nuevo bajo el sol? *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 29, 175-224.
- Porras Ramírez, José María. (2017). La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 223-244. <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20919>
- Ridao Martín, Joan. (2014). Abdicación y monarquía parlamentaria en la España del siglo XXI. *Derecho y Cambio Social*, 37, 1-26.
- Rojo, A. (2020, 15 de diciembre). [Ley Orgánica de la Corona, un callejón sin salida](#). *La Razón*.
- Rollnert Liern, Göran. (2022). La Corona en las democracias escandinavas. En Javier Tajadura Tejada (ed.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp. 237-284). Athenaica.
- Ruiz, Juan, y Hernández, Marisol. (2023, 14 de marzo). [Sánchez dejó a Podemos al margen de la educación militar de la princesa Leonor](#). *El Periódico de España*.
- Sánchez Navarro, Ángel José. (2018). El papel de la Corona en el nombramiento del primer ministro belga: un modelo no importable. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 137-156. <https://doi.org/10.5944/trc.41.2018.22139>
- Torres del Moral, Antonio. (2018). Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (Balance). *Revista de Derecho Político*, 101, 33-64. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21950>
- Visiedo Mazón, Francisco. (2018). Cuarenta años de Constitución: la Corona. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 31, 125-146.