



REMCO

RED DE ESTUDIO DE LAS MONARQUÍAS CONTEMPORÁNEAS

El Rey constitucional

Teoría y praxis en la democracia del 78

Germán M. Teruel Lozano

Documento de trabajo 06/2024

Noviembre 2024

Sobre el autor

Germán M. Teruel Lozano

Profesor titular de Derecho constitucional en la Universidad de Murcia, donde también ha sido codirector de la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública (2021-2023). Es doctor en Derecho por la Universidades de Bolonia y por la Universidad de Murcia (cotutela internacional, 2014), habiendo sido becario del Real Colegio de España en Bolonia, y cursó el Máster en Derecho constitucional de la Universidad de Sevilla (2010). Cuenta con experiencia institucional como asistente técnico parlamentario en el Congreso de los Diputados (2016), becario en el Tribunal Constitucional (2014), y realizó prácticas como asistente parlamentario en el Parlamento Europeo (2009). Sus principales líneas de investigación son la libertad de expresión y los discursos extremos; y los derechos fundamentales en la sociedad digital. También ha trabajado en ámbitos relacionados con el Derecho constitucional europeo y con reformas institucionales. Su último libro se titula *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución* (Dykinson, 2020). Asimismo, desarrolla labores de divulgación jurídica colaborando con distintos medios de comunicación y es miembro de diferentes fundaciones y entidades de la sociedad civil (Hay Derecho, España Juntos Sumamos, Consenso y Regeneración, y Real Sociedad Económica de Amigos del País de la Región de Murcia).

Resumen ejecutivo

¿Es la jefatura de Estado monárquica un puro atavismo sin justificación actual en un Estado constitucional? En el constitucionalismo del siglo XXI, ¿resulta “inapelable” su evolución hacia un monarca puramente “ceremonial” allí donde se mantenga esta forma de la jefatura del Estado? Estas dos preguntas siguen marcando el debate en torno al encaje de la monarquía en la democracia parlamentaria y a ellas se tratará de dar respuesta a lo largo de este trabajo con el objeto de explicar para qué sirve un rey en democracia y, en concreto, cuál es la posición y las funciones del rey de acuerdo con la Constitución española de 1978.

En la actualidad, la querella sobre la compatibilidad de la monarquía con la democracia ha quedado superada en la medida que el constitucionalismo contemporáneo ha resuelto el oxímoron monarquía-democracia en la fórmula de la monarquía parlamentaria. Realidad que queda acreditada si se observan los principales índices de calidad democrática donde la mayoría de los países que los encabezan son monarquías parlamentarias. Ahora bien, ello no cierra el debate acerca de la funcionalidad de la Corona y sobre la necesidad de aquilatar algunos aspectos jurídico-institucionales en relación con la comprensión de su posición no neutralizada a los efectos de conciliarla plenamente con los ideales democráticos.

A este respecto, este trabajo mostrará cómo la evolución de la monarquía parlamentaria no tiene que llevar necesariamente hacia una configuración “minimalista” o puramente “ceremonial”. En particular, se constatará cómo, tanto la letra de la Constitución como la praxis institucional de nuestra monarquía, han configurado un rey neutral, pero no neutralizado, que en su sola posición simbólica ya cumple con una importante función constitucional, pero al que, además, le corresponden importantes funciones representativas y moderadoras de indudable valor para el orden institucional. Y, como monarca no neutralizado, aunque carezca de poderes jurídicos efectivos, de tipo decisorio, sin embargo, sí que va disfrutar de un poder de persuasión o influencia, como

magistratura de prestigio, y dispone de un ámbito de autonomía propio, no subordinado, para el cumplimiento de sus altas funciones constitucionales.

En este sentido, se destaca que el rey cumple con una función de “inspiración constitucional”, que lleva a erigirlo en un “paradigma ético y estético del cuerpo político” (Herrero de Miñón) y reclama que sus intervenciones se encuentren especialmente imbuidas del ideario constitucional. Porque, a diferencia de otras instituciones políticas que se mueven en el espacio del pluralismo político, el rey debe simbolizar aquello que compartimos tal y como se ha consagrado en la Constitución, y debe hacerlo como un símbolo activo al que corresponde trasladar tales valores al circuito institucional. Una función especialmente importante en tiempos de turbulencias políticas que se enfrenta, aunque sea comunicativamente, con la deriva partitocrática, la polarización y la liquidez de la vida política actual.

Concretamente, al analizar las específicas facultades atribuidas al rey por la Constitución de 1978 se advierte que el núcleo de sus funciones son “actos debidos”, por lo que la participación del rey es un mero formalismo y tiene valor puramente protocolario o representativo. En especial, se rechaza que el rey pueda realizar un control ni de legalidad ni de oportunidad político-constitucional para revisar los actos que debe firmar y, en consecuencia, se cuestiona la posición de quienes han sostenido que el rey podría haberse negado a firmar los indultos a los condenados por la insurgencia en Cataluña o a sancionar la Ley de amnistía. También es objeto de estudio cómo la práctica de la Casa Real ha llevado a neutralizar la discrecionalidad regia en la propuesta de candidato a presidente del Gobierno. De forma que el único espacio en el que el rey sí que disfruta de una autonomía funcional es, precisamente, en su actividad “informal”, su quehacer cotidiano a través de relaciones institucionales y sociales, de la representación exterior y de sus mensajes, que le permiten cumplir con esa función de inspiración y ejercer su poder moderador, cuya actuación debemos entender circunscrita a las tres facultades clásicas de “ser informado, aconsejar y estimular” (Bahegot). Un ámbito en el que sus intervenciones pueden tener una extraordinaria relevancia institucional, por mucho que

no tengan sustento en unas específicas atribuciones o competencias. A este respecto, se enfatiza la autonomía del rey en su derecho de mensaje, aunque tenga que contar con el refrendo gubernamental. También se recuerda que el presidente del Gobierno tiene el deber de consultar con el rey las decisiones de Estado antes de adoptarlas y que debe evitar involucrar al mismo en cuestiones o políticas partidistas. Por ello, se advierte que una correcta comprensión de la monarquía parlamentaria exige cuidar una serie de reglas informales para, por un lado, preservar la autonomía y neutralidad de la Corona, y, por otro, garantizar su control o contrapeso político-institucional por el Gobierno, que se responsabilizará de sus actos.

De esta guisa, para salvar las objeciones que desde este prisma democrático puedan realizarse a la contradicción planteada entre esta concepción de la posición del jefe del Estado y su particular estatuto de inviolabilidad e irresponsabilidad, en este trabajo se propondrá una actualización en la comprensión del refrendo, yendo más allá de su efecto translativo de responsabilidad, para ver en cada intervención regia cómo operaría como mecanismo de control político-institucional de los actos del rey, sin anular la autonomía de éste, incluso en ámbitos donde su actuación sea meramente representativa o ejercicio de su influencia como magistratura de prestigio. Y, por otro lado, aunando una interpretación restrictiva temporalmente de la inviolabilidad regia, como una prerrogativa absoluta pero no permanente, con la afirmación de la abdicación como mecanismo difuso de depuración de la responsabilidad de un rey no ejemplar con sentido democrático.

En definitiva, como se ha señalado, el objetivo último de este trabajo es ofrecer un diseño de la monarquía parlamentaria útil institucionalmente y que encaje en la lógica de un Estado democrático.

Sinopsis

El objeto de este trabajo es estudiar las funciones de la Corona a la luz de la Constitución de 1978 y de la praxis institucional y aquilatar algunos aspectos jurídico-institucionales en relación con la comprensión no neutralizada de la jefatura del Estado para conciliarla con los postulados democráticos, especialmente a través de una reinterpretación del sentido y del alcance del refrendo y de la inviolabilidad y de la irresponsabilidad regia.

Palabras clave

Jefatura del Estado parlamentaria; Corona; refrendo; inviolabilidad.

Abstract

The purpose of this work is to study the functions of the Crown in light of the 1978 Constitution and institutional praxis, and to assess some legal-institutional aspects in relation to the non-neutralized design of the head of State, in order to reconcile it with some democratic tenets, in particular through a reinterpretation of the meaning and scope of the countersignature, and the inviolability and irresponsibility of the King.

Keywords

Parliamentary Head of State; Crown; countersignature; inviolability.

Sumario

- 1.-Introducción.
- 2.-Una aproximación actual al debate teórico sobre la posición y funciones del rey como jefe de Estado parlamentario y su recepción por la Constitución de 1978.
 - 2.1.-El rey como jefe del Estado en la democracia parlamentaria: entre atavismo “funcional” y la “apelable” evolución hacia un monarca “ceremonial”.
 - 2.2.-La concepción del monarca parlamentario en la Constitución de 1978: paradigma de una racionalización (necesariamente incompleta) no neutralizadora.
 - 2.3.- (Sigue) Las funciones genéricas del rey en la Constitución de 1978 como jefe del Estado parlamentario.
 - 2.4.-El refrendo como complemento necesario para la delimitación funcional del rey constitucional.
- 3.-El despliegue de las funciones regias en nuestra experiencia democrática.
 - 3.1.-El núcleo de las funciones regias como “actos debidos” que suponen una mera intervención formal del rey. Particular referencia a los indultos y a la sanción de la ley de amnistía.
 - 3.2.-La actividad “informal” del Rey como quehacer cotidiano: relaciones institucionales y sociales, representación exterior y el discreto ejercicio del poder moderador.
 - 3.3.-La neutralización práctica de la discrecionalidad regia en la propuesta de candidato a presidente del Gobierno.
 - 3.4.-Las dos intervenciones regias en momentos excepcionales: del 23-F al 3-O.
- 4.-A modo de recapitulación: una taxonomía de los actos del rey como jefe del Estado en la Constitución de 1978 en relación con la capacidad de decisión regia y su necesario refrendo.
- 5.-Un difícil encaje de bolillos: la aceptabilidad democrática de un rey no neutralizado, pero absolutamente irresponsable a la luz de la Constitución española.
 - 5.1.-La necesaria relectura constitucional de la inviolabilidad y la irresponsabilidad regia ante el desbordamiento por los acontecimientos.

5.2.-La ficción de la intachable ejemplaridad regia y la abdicación como mecanismo difuso para la depuración de responsabilidad: la válvula de salvación de la institución.

6.-Balance final.

1. Introducción

En los últimos años la Corona se ha puesto en el foco de estudio de los constitucionalistas por varias razones.¹ Por un lado, se ha avivado la discusión sobre cuestiones relacionadas con su articulación jurídica, en buena medida al socaire de los hechos que han evidenciado aspectos que no estaban del todo perfilados jurídicamente: desde cómo articular la abdicación del rey, a las cuestiones más recientes planteadas por la fecha del juramento de la princesa de Asturias, pasando por el replanteamiento de la inviolabilidad regia, que ha acaparado la reflexión jurídica ante los escándalos del rey Juan Carlos.

Por otro lado, hay una cuestión más profunda que invita también a la reflexión: explicar para qué sirve un rey en democracia.² En la actualidad, la querella sobre la compatibilidad de la monarquía con la democracia creo que está más que superada, en la medida que el constitucionalismo contemporáneo ha resuelto el oxímoron monarquía-democracia en la fórmula de la monarquía parlamentaria.³ Realidad que queda acreditada si se observan los principales índices de calidad democrática donde la mayoría de los países que los encabezan son monarquías parlamentarias.

Sin embargo, el debate que no parece estar cerrado es el relativo a la funcionalidad de este órgano,⁴ aunque es cierto que en nuestro país la mayoría de la doctrina ha destacado el papel que puede jugar el rey en nuestra democracia parlamentaria.⁵ De hecho, la Corona en España, como ha señalado Carrasco Durán (2021, 477 y ss.), ha logrado construir su relato legitimador sobre tres pilares que, en mi opinión, pueden reconducirse a dos: el juancarlismo, que reconoce al rey emérito como motor de la Transición y garante de la democracia; y la funcionalidad de la propia institución monárquica, que se siente útil para la sociedad, apreciándose el carácter aglutinador del rey como institución neutral e integradora con un importante papel simbólico.

Pues bien, es verdad que el desmoronamiento del primer pilar (por mucho que se siga reconociendo la contribución de don Juan Carlos a la construcción de nuestra democracia) ha llevado a tener que reforzar el segundo. Y precisamente este pilar, el

funcional, es el menos intuitivo. De ahí que en tiempos recientes haya aparecido un nuevo tipo de monárquicos que el profesor Víctor Vázquez (2021, 503) ha sabido identificar con lucidez bautizándolos como los “monárquicos por la Constitución”, que ya no se esconden en el “rodeo eufemístico del ‘juancarlismo’”, ni en la justificación “accidental” de la Corona, sino que abiertamente predicen la funcionalidad democrática de la monarquía. En el ámbito de los constitucionalistas, se han incorporado voces muy cualificadas que se han ocupado en tiempos recientes sobre la Corona,⁶ y se han creado foros como la Red de Estudio de las Monarquías Contemporáneas, que asumen el “esfuerzo argumental adicional que pruebe su funcionalidad práctica y la articule desde la utilidad operativa de una magistratura que se encuentra en condiciones de insuflar tanta credibilidad al conjunto del sistema institucional como una jefatura republicana” (De Miguel, 2022, 117).

Adelanto así que este trabajo pretende adscribirse a esa línea de pensamiento y su objetivo es doble, por un lado, se pretende perfilar el papel y atribuciones del rey en nuestro ordenamiento constitucional, para lo cual se intentará aquilatar algunos aspectos jurídico-institucionales en relación con la comprensión de su posición no neutralizada a los efectos de conciliarla plenamente con los ideales democráticos. Consciente de la “sustancial complejidad” de la institución, que exige ir más allá de las reglas jurídicas para atender también a unas reglas políticas sin las cuales no se puede comprenderse cabalmente la institución (Aragón Reyes, 2023, 19). Y, por otro lado, este trabajo también pretende subrayar el valor de esta institución en relación con el adecuado funcionamiento de nuestra democracia. Asumo así el reto que planteaba el profesor Eloy García (2014, 303) cuando señalaba que “convendría saber cuál puede ser el papel que una democracia parlamentaria reserva al Rey democrático. Es decir, justificar la racionalidad del Rey democrático en la Constitución, y más allá de ella, en su funcionamiento institucional práctico”; para “intentar determinar si hay algo sustancialmente democrático en la Monarquía que haga *razonable* incluirla en la Constitución”.

Como apunte terminológico añadiré que a lo largo de este trabajo usaré indistintamente los términos rey “parlamentario”, “constitucional” o “democrático”, porque considero que hoy día responden a una misma configuración.

2. Una aproximación actual al debate teórico sobre la posición y funciones del rey como jefe de Estado parlamentario y su recepción por la Constitución de 1978

2.1 El rey como jefe del Estado en la democracia parlamentaria: entre atavismo “funcional” y la “apelable” evolución hacia un monarca “ceremonial”

¿Es la jefatura de Estado monárquica un puro atavismo sin justificación actual en un Estado constitucional? En el constitucionalismo del siglo XXI, ¿resulta “inapelable” su evolución hacia un monarca puramente “ceremonial” allí donde se mantenga esta forma de la jefatura del Estado? Estas dos preguntas creo que siguen marcando el debate teórico en torno al encaje de la monarquía en la democracia parlamentaria.

A este respecto, resulta obvio reconocer que la forma monárquica de la jefatura del Estado es un atavismo. Acierta en buena medida Pérez Royo (1984, 15) al indicar que su persistencia se explica por la “circunstancia histórica” de cómo se formó el Estado constitucional en Europa. Ahora bien, divergiendo de la reflexión de este autor, no creo que la razón histórica sea “exclusiva” (también hay, a mi entender, una justificación funcional para su mantenimiento), ni que sea “irrefutable” el “hecho histórico” de que se haya impuesto una organización “monista” del poder ejecutivo allí donde se ha podido organizar el poder político estatal partiendo de cero, sin fuertes condicionantes previos por existir una forma de organización social y política secular, es decir, allí donde “razón” e “historia” hayan podido ir juntas (Pérez Royo, 1984, 11). Así fue en los EE.UU. y, por emulación de estos, en las repúblicas iberoamericanas en sus procesos de independencia de sus respectivas metrópolis, pero esta tendencia no se ha reproducido, por ejemplo, en la ola constitucional de las repúblicas desgajadas de la órbita soviética, que han optado preferentemente por la forma de gobierno parlamentaria dualista. Como tampoco

podemos afirmar que el sistema monista de corte presidencialista funcione *per se* mejor que el parlamentario, especialmente a la hora de prevenir riesgos para la separación de poderes. La deriva cesarista de buena parte de las repúblicas iberoamericanas da buena prueba de ello, aunque sean muchos los factores que hayan influido más allá del puro diseño institucional. Ya nos enseñó Fraenkel (1994) que las componentes representativa y plebiscitaria son de difícil equilibrio.

Aun así, la observación del profesor Pérez Royo sí que puede tener una dosis de razón si la proyectamos sobre la monarquía en concreto, y no sobre la jefatura del Estado parlamentaria en general. Porque allí donde la monarquía no existiera, difícilmente tendrá sentido instaurarla de nueva creación. En un hipotético momento constituyente el debate será república parlamentaria o presidencialista, o cualquiera de sus manifestaciones híbridas; pero no se propondrá “inventarse” un rey. Con claridad lo expresó B. Constant (2013, 65): “Cuando una monarquía existe, debemos sin duda preservarla, y aprovechar la fuerza de la opinión para difundir las luces de la razón y preparar al pueblo a la libertad. Pero una cosa es conservar una monarquía y otra muy distinta fundarla”. Lo cual parece razonable en la medida que, por mucho que pueda predicarse un valor añadido de la jefatura del Estado monárquica frente a la republicana en términos de neutralidad y simbolismo, salvando la objeción democrática a su carácter hereditario, al final, para que la Corona pueda desplegar con plenitud su funcionalidad, necesita sumar esa “autoridad presuntiva” de la que disfrutaban aquellos “hechos sociales que se sostienen en su propia continuidad histórico-fáctica y que les permite sobrevivir mientras no sean expresamente desmentidos” (García López, 2021, 320). Una autoridad que apela a una continuidad de la que disfrutaba la Corona allí donde la monarquía ha tenido un recorrido histórico. De hecho, en sentido propio, en todo el siglo XX y lo que llevamos de XXI⁷ la única restauración monárquica ha sido, precisamente, la española, como consecuencia de nuestro peculiar proceso de transición. Tendremos ocasión de referirnos a ello más adelante.

Pero, aunque se admita que la monarquía es una institución en la que perviven “ideas (...) propias de nuestros antepasados”, siguiendo la definición de la RAE del término atavismo, sin embargo, no creo que resulte un “anacronismo” ni una “reliquia”, como la ha calificado el profesor Pérez Royo (1984, 15) (2007, 645).⁸ Es decir, por mucho que la monarquía venga del pasado, no tiene por qué resultar impropia para la época que vivimos. Incluso, aunque se advierta, como ha expresado García López (2014, 306), que su concepción como magistratura hereditaria y vitalicia la hace “ontológicamente inaceptable (en el plano de los principios, la herencia no es democrática)”, al final, podemos advertir que en el plano de “lo fenomenológico la herencia si puede ser operativamente democrática”. Porque “la no elección es el precio de la razonabilidad democrática de la neutralidad” (García López, 2014, 306). Y la neutralidad, como veremos, puede ser un valor estimable para la realización de ciertas funciones de gran relevancia en un orden democrático. De ahí que, como espero poder justificar, se pueda hacer de la monarquía una institución actual con presupuestos perfectamente conciliables con los estándares democráticos de nuestros días.

Y, en este sentido, creo que puede desmentirse también que la deriva natural de esta forma de gobierno tenga que ser la neutralización efectiva de las funciones atribuidas al rey, su “inapelable” deriva hacia un rey puramente ceremonial en las democracias actuales.⁹ Este ha sido el punto de llegada que han alcanzado países como Japón o Suecia, que han optado por una configuración de la monarquía parlamentaria como una “monarquía minimalista” (Rollnert Liern, 2022, 242-243). Y es cierto que, aunque la evolución de la jefatura del Estado parlamentaria no es lineal y se observan momentos históricos en los que se reforzó la figura del jefe del Estado, con otros en los que veía reducidas sus funciones al ámbito representativo o simbólico, como ha estudiado Herrero de Miñón (2017), si nos centramos en las monarquías parlamentarias nos encontramos con la historia de un proceso de neutralización progresiva de los poderes políticos que los reyes tenían atribuidos en las Constituciones decimonónicas.¹⁰ Sin embargo, dejando fuera los casos japonés y sueco, si se observa con detalle tanto las experiencias constitucionales como la doctrina académica en la mayoría de las monarquías

parlamentarias, se verá cómo ese proceso no ha llevado a una radical neutralización del rey, sino que, por el contrario, se ha ido esbozando un papel y unas funciones del rey constitucional que, aunque ayuno de *potestas*, merced a la *auctoritas* del monarca, van más allá de lo puramente ceremonial o decorativo.¹¹ Un rey que “reina, pero no gobierna”, aunque no por ello se encuentra neutralizado.

Así las cosas, la concepción de la jefatura del Estado parlamentaria y, en particular, de la monarquía parlamentaria todavía hoy es tributaria de las tesis de B. Constant (2013) que han llevado a consolidar la idea de un jefe del Estado como un órgano diferenciado del poder ejecutivo, un poder superior, inviolable, que, aún sin competencias específicas, cumple con una función de tipo simbólico y moderador, desplegando una fuerza neutral basada en su *auctoritas* para atajar las posibles extralimitaciones y abusos del resto de poderes.¹² Ahora bien, debe aclararse que, cuando nos referimos al jefe del Estado, ese poder preservador debe entenderse en sentido estrictamente político-institucional y, en el caso de un rey, ceñido a las facultades clásicas que le atribuyera Bagehot (2010, 82) de “ser informado, aconsejar y estimular”.

Esta matización es importante porque el poder preservador invocado por B. Constant (2013) incorporaba elementos que en la concepción actual de la separación de poderes se reparten, fundamentalmente, entre el Tribunal Constitucional¹³ y el jefe del Estado e, incluso, que pueden servir para justificar la tendencia actual a reconocer otras autoridades independientes.¹⁴

Del mismo modo, para dar contenido a las funciones del actual jefe del Estado parlamentario no creo que sea necesario rescatar la idea de un defensor “político” de la Constitución con resabios schmittianos,¹⁵ y la consiguiente invocación de un poder de reserva a favor de este órgano. Ni siquiera tenemos por qué atribuirle una función de “dirección constitucional”,¹⁶ al menos cuando estemos refiriéndonos al rey parlamentario, ya que la misma puede terminar justificando injerencias políticas que no harán sino comprometer la exquisita neutralidad que es exigible al monarca en el

ejercicio de sus funciones. De ahí que tengamos que tomar con cautelas las referencias comparadas, por muy loable que sea el intento de comprender la jefatura del Estado parlamentaria en un sentido en cierto modo abstracto, al margen de su forma republicana o monárquica.¹⁷ Porque un presidente de una república parlamentaria, en tanto que magistratura electa, aunque tenga que cuidar su neutralidad, al final puede permitirse unas licencias que serían intolerables en caso de ser ejercidas por un rey, por mucho que la intervención tuviera una indudable vocación tuitiva del orden constitucional. En otras palabras, un presidente de la República se puede permitir ejercer como un rey, concebido como un monarca decimonónico,¹⁸ pero un rey en democracia sólo puede comportarse como un rey parlamentario, en definitiva, como un rey republicano.

Por ello, como veremos a continuación a la luz de la Constitución española, me conformaría con reconocerle al rey constitucional, es decir, parlamentario, una más modesta función de mera “inspiración” constitucional. Todas las intervenciones del rey tienen que infundir y estar imbuidas del ideario constitucional, más, quizá, que ninguna otra institución política. Porque mientras que estas se mueven en el espacio del pluralismo político, el rey debe simbolizar aquello que compartimos tal y como se ha consagrado en la Constitución,¹⁹ y debe hacerlo como un símbolo activo al que corresponde trasladar tales valores al circuito institucional. Y es cierto que, desde esta perspectiva, el rey hace “política constitucional” y cumple con una “función comunicativa” en favor de la democracia, para lo cual habrá que reconocerle un espacio de autonomía (García López, 2021, 338, y 2014, 308). Pero, aunque la frontera es muy lábil, no creo que esta concepción del papel regio deba extenderse a atribuirle una “dirección constitucional” en sentido fuerte, ni menos aún le corresponde ser defensor político de la Constitución. No es un magistrado para la crisis.²⁰ Sin negar tampoco que, en circunstancias excepcionales, pueda cumplir con una suerte de “función excepcional de suplencia”, ante la imposibilidad fáctica del funcionamiento regular de las instituciones (Porrás Ramírez, 1995, 202). Una intervención regia que sólo debemos legitimar ante situaciones de absoluta anormalidad constitucional, las cuales desbordan

las previsiones normativas y quedan fuera de los parámetros de interpretación ordinaria en los que se mueve la juridicidad, por muy loable que sea el intento de dotarles de una apariencia de legalidad (García Canales, 1991, 213, 225).

Así las cosas, llegados a este punto podemos concluir que el rey constitucional en una democracia parlamentaria no tiene por qué ser un órgano puramente decorativo, ni su concepción como magistratura de prestigio, vitalicia y hereditaria, lo desechan descartando su sentido actual. Todo lo contrario. Como estudió hace ya años Porras Ramírez (1995, 169), se puede concluir en relación con la Corona “no ya sólo la funcionalidad, sino también la acomodación de la posición y actividad del jefe del Estado al actual entendimiento del principio de división de poderes en la Constitución democrática”.

De hecho, me atrevería a señalar que, en este momento de crisis por el que pasan nuestras democracias, el rey cumple con unas funciones que pueden ser vitales para preservar los fundamentos de nuestro sistema, las cuales difícilmente pueden ser cumplidas por otro órgano. En primer lugar, como hemos visto, el rey puede intervenir tratando de movilizar y de inspirar a las fuerzas políticas para que, en determinados momentos o asuntos clave, superen la lógica partidista que está carcomiendo el buen funcionamiento de nuestras democracias, señalándoles un actuar con “voluntad de Constitución” (Hesse) allí donde deban imponerse unos intereses institucionales superiores. Parafraseando a nuestro Tribunal Constitucional, podemos decir que, cuando los partidos “olviden el objetivo [constitucionalmente] perseguido, y actuando con criterios admisibles en otros terrenos, (...) atiendan solo a la división de fuerzas existentes en su propio seno”, corresponderá al rey constitucional advertirles de que deben dejar “al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos del poder”.²¹ No en vano nuestras democracias nacieron como “democracias de consenso” y no de puras mayorías. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, frente a las tendencias polarizadoras y a la atomización identitaria el rey viene a identificar aquello que nos une, esos valores supraindividuales que constituyen la clave de bóveda de la integración política,

“fomentando la solidaridad sentimental intergeneracional, base de la continuidad del Estado que su Jefatura expresa y garantiza” (Herrero de Miñón, 2017, 28). Algo que tendrá que recordarnos en cada gesto, en cada intervención. Ya dijimos que el rey “encarna”, de ahí las dificultades para distinguir su persona de sus acciones como jefe del Estado. En tercer lugar, frente a la liquidez de la vida política y frente a la extensión de una democracia simulativa, el rey puede mostrar *“la verità effettuale delle cose”* (García López, 2023, 261), dando solidez y planteando los problemas reales de la sociedad, al tiempo que muestra que también hay cosas que debemos conservar (De Miguel, 2022, 117). Y, por último, el rey es también un contrapeso simbólico ante las derivas personalistas, de corte presidencialista, que están provocando una auténtica mutación de nuestros sistemas parlamentarios. No se trata de que el rey haga palidecer al primer ministro o al presidente del Gobierno, según el país, pero debemos enfatizar la idea de que éste encuentra en el monarca una figura complementaria,²² con la que habrá de mantener un diálogo institucional fluido y al que deberá escuchar con atención, más allá de que responda políticamente ante el parlamento. A mayores, el rey, con su sola presencia pública, contribuye al “control social” del Gobierno cuando éste se sostenga sobre “mayorías prepotentes”, ayudando a encontrar soluciones consensuadas (García López, 2019, 54). Porque, como ha expresado Aragón Reyes (2023, 18), siguiendo a Max Weber, un monarca parlamentario, pese a su falta de poder, delimita formalmente las ansias de éste por parte de los políticos”.

Unas funciones con las que el rey constitucional deberá cumplir siendo mucho más que un símbolo estático, con intervenciones activas, a través de consejos discretos, pero también de posicionamientos públicos, de su presencia en actos... Consciente, eso sí, de que en la medida que la eficacia de sus intervenciones va a depender de la influencia que pueda ejercer, de su poder de persuasión, resulta fundamental que sea un rey “veraz” (García López, 2021, 332) y, para ello, su ejemplaridad pública y privada tiene que ser incuestionable.²³ Un axioma que sostiene esta magistratura es que el rey no puede equivocarse. Más allá, su “neutralidad dinástica” (Rollnert Liern, 2005, 16), derivada del carácter hereditario y vitalicio de esta magistratura, lejos de ser una rémora supone un

valor añadido al situarla por encima del juego partidista;²⁴ pero tendrá que confirmarse en un plebiscito diario sobre su ejercicio.

2.2 La concepción del monarca parlamentario en la Constitución de 1978: paradigma de una racionalización (necesariamente incompleta) no neutralizadora

Con la excepción de Liechtenstein y de Mónaco, el resto de las monarquías europeas responden a la lógica de la monarquía parlamentaria. Ahora bien, como ha estudiado Rollnert Liern (2021 y 2022), mientras que la mayoría de los países son monarquías “nominalmente constitucionales de usos parlamentarios”, que han ido evolucionando merced a mutaciones y convenciones constitucionales, España sí que se reconoce expresamente por la Constitución como monarquía parlamentaria.²⁵ Además, en nuestro caso, como ha destacado el Tribunal Constitucional, nuestra monarquía se encuentra “racionalizada” (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ. 3). El constituyente tuvo que preocuparse en 1978 por darle un diseño jurídico a la Corona para que resultara compatible con la democracia constitucional que se estaba erigiendo.

Porque es cierto que en nuestro país la monarquía fue recibida en los debates constituyentes como un “hecho consumado” (García López, 2014, 295), pero no fue una “restauración” de una vieja monarquía ni una imposición a nuestras Cortes constituyentes. No estuvimos ante esa “restauración permanente” que no ha permitido el correspondiente ajuste de cuentas para la plena realización de los ideales democráticos, tal y como la ha presentado Pérez Royo (2021, 299).²⁶ Lejos de ello, la monarquía resultante de la Constitución de 1978 es un “hecho nuevo” donde queda esbozada como una “monarquía republicana” (García López, 2021, 311). Es cierto que el acuerdo político sobre la misma se alcanzó antes de que se iniciaran los debates sobre la Constitución, pero así ocurrió también con otras grandes cuestiones cerradas políticamente en el periodo que transcurrió entre la muerte del dictador y las primeras elecciones democráticas de las que nacieron aquellas Cortes “constituyentes” -aunque formalmente nunca fueron reconocidas como tales-, en lo que con acierto ha sido

caracterizado como un proceso donde operó un “Poder Constituyente Evolutivo” (García López, 2014, 296). De esta guisa, la instauración monárquica (o restauración), más que a la voluntad del dictador, se debe ante todo a la actuación del rey Juan Carlos en el proceso de transición a la democracia (García López, 2014, 295). El rey llegó al trono con un título de legitimación precario, pero supo actuar como “motor”, “eje” y “estrato protector para lograr el cambio político (Herrero de Miñón, 2021, 252); supo *“temporeggiare”*, convirtiendo en “acción la atmósfera social”, transmitiendo los anhelos democráticos a todas las estructuras políticas (García López, 2021, 319-323). Y, con ello, se ganó su reconocimiento constitucional. De no haber logrado esa simbiosis con los anhelos democráticos enraizados en la sociedad, podemos estar seguros de que la Corona habría caído en nuestro país. Más allá, desde un punto de vista normativo, el fundamento democrático de la misma no es objetable, como ha reconocido el Tribunal Constitucional: *“la monarquía parlamentaria deriva directamente de la Constitución, es configurada por ella y ha nacido del poder democrático del constituyente*. El proceso constituyente fue fruto de un cambio político pactado y la monarquía debe su reconocimiento al consenso que integró posiciones políticas en una Constitución, donde *la Corona fue una parte sustancial de ese pacto*, en la medida en que calificó nuestro modelo de Estado como monarquía parlamentaria, en la que el rey ostenta la jefatura del Estado. La legitimación de ese modelo de Estado se debe a la aprobación del texto constitucional por parte de las Cortes Generales, así como del referéndum que la ratificó, dando aceptación a la monarquía” (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3 -énfasis nuestros-).²⁷

Pues bien, en lo que se refiere a la posición y funciones regias, que es lo que a este trabajo interesa, la esencia de la regulación ofrecida por la Constitución se encuentra, fundamentalmente, en la declaración de la “Monarquía parlamentaria” como “forma política del Estado (art. 1.2 CE); en la definición del estatuto del rey y de sus funciones genéricas como jefe del Estado en los apartados 1 y 3 del art. 56 CE, completados con el art. 64 CE; y en la especificación de unas concretas funciones que se asignan al rey en los artículos 62 y 63 CE. Unas normas que, sin embargo, no agotan la comprensión jurídico-institucional de las funciones regias. De ahí que la doctrina se haya tenido que empeñar

en su estudio. Y es que, en el ámbito de la jefatura del Estado parlamentaria, casi más que en ningún otro dentro de la parte orgánica de toda Constitución, el afán racionalizador se enfrenta a la imposibilidad de regular jurídicamente el quehacer de una magistratura en la que los usos constitucionales alcanzarán gran importancia.

Así las cosas, en lo que hace a la posición del rey, el art. 56.1 CE declara que “el Rey es el Jefe del Estado”. Siguiendo al profesor Eloy García (2021, 325), podemos observar cómo la monarquía “convierte a la persona del Rey en institución y al órgano monarquía en persona”. De esta guisa, el rey se concibe como uno de los *órganos supremos del Estado*, “es decir, un órgano cuyas competencias básicas han sido establecidas por la Constitución y que no está en relación de dependencia con respecto a ningún otro órgano” (García Pelayo, 2006). En tanto que órgano autónomo, que goza de “supremacía constitucional”, no se encuentra subordinado sino equi-ordenado con los demás órganos del Estado (García López, 2023, 260),²⁸ sin perjuicio de que el rey necesite para actuar del refrendo gubernamental, como veremos. En todo caso, la jefatura del Estado se distingue del Gobierno y el rey no participa en sentido propio del poder ejecutivo, ni en la dirección política del país. Además, la singularidad constitucional de este órgano, cuyo diseño jurídico ha quedado fijado en la Constitución y blindado a través del procedimiento de reforma especialmente agravado del art. 168 CE, me lleva a compartir la opinión de quienes han entendido que existe una “reserva de Constitución” en la configuración jurídica de la Corona.²⁹

Asimismo, el rey, como jefe del Estado, “es” esencialmente un *símbolo*³⁰ que representa “la unidad y la permanencia del Estado” (art. 56.1 CE) y, como tal, para poder cumplir con esa función de inspiración constitucional a la que antes me refería debe erigirse en “paradigma ético y estético del cuerpo político” (Herrero de Miñón, 2017, 28), simbolizando “la dimensión suprapolítica” de los valores comunitarios (Rollnert Liern, 2002, 197).³¹ Pues bien, el solo hecho de reconocer al rey como símbolo ya implica darle un valor a esta magistratura. Porque, como nos enseñara García Pelayo (1991, 989), los símbolos políticos cumplen con una función esencial para lograr la integración política a

la que se refiriera Smend,³² que no se consigue sólo mediante mecanismos racionales, sino que también exige tener presente otras vías irracionales -entre las que se encontrarían los símbolos, junto a los mitos o los caudillajes-, a través de las cuales se logra acercar una realidad abstracta, que no es perceptible, para hacerla “carne” y, de esta forma, que sea asequible a una importante parte de la población. Muestran así, como ha destacado Tajadura Tejada (2022, 39) siguiendo a García Pelayo, una importante eficacia “pedagógica”, a la que se añade una “eficacia movilizadora”,³³ en la medida que, como expresaba Herrero de Miñón (1997, 46), el símbolo político “es capaz de condensar afectos y sentimientos, desde la lealtad hasta la identificación con el propio grupo, con su pasado y con su futuro, con sus recuerdos y sus proyectos”.

Precisamente en su condición de símbolo, como característica intrínseca a la misma, el jefe del Estado parlamentario es una *magistratura “neutral”*, que ha de quedar situada *supra partes* en la contienda política. A mayores en el caso de un rey que, para conciliar el carácter hereditario y vitalicio de la magistratura con el principio democrático, sólo puede reconocerse como una *magistratura “de prestigio”*, ayuna de *potestas* y cuya funcionalidad se sostiene en su *auctoritas* (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3).³⁴ Siguiendo con palabras del Tribunal Constitucional, el rey, “como jefe del Estado, goza de una especial dignidad, pero no se sitúa jerárquicamente por encima de las instituciones, ni figura investido de potestades propias de supremacía para dictar decisiones vinculantes que se impongan a los poderes del Estado” (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3). Lo cual pone de manifiesto una paradoja que nos cuesta interiorizar a los juristas: un órgano que tiene unas funciones constitucionalmente atribuidas, pero que no dispone de unas competencias decisorias para poder ejercerlas, sino que su efectiva realización depende de la influencia política que pueda desplegar el órgano, merced a su autoridad hipostática o adscriptiva, y a la *auctoritas* individual de quien es rey, algo inasequible al Derecho. Por eso, como advierte Torres del Moral (2014, 60), en este sentido no podemos reconocerlo como un “poder público”, ni es un “cuarto poder” junto a los tres clásicos.

Además, esta condición simbólica debe revestirse de un atributo esencial: la *inviolabilidad*, que nuestra Constitución también reconoce en el apartado 3º del art. 56. Se trata de una prerrogativa compartida, con algunos matices, por todas las monarquías parlamentarias. La relación en esta ecuación la daba De Vega (2002, 7): “Porque el Rey es un símbolo, y los símbolos no yerran, «la persona del Rey es inviolable»”. La inviolabilidad es así un atributo que se deduce de su condición simbólica que parte de la presunción de que “el rey no puede equivocarse” (*the king can do not wrong*). Una prerrogativa que protege al rey como magistratura de prestigio y lo hace inmune a cualquier juicio, sanción o censura institucional o jurídica. La consecuencia es que el rey es irresponsable. Y el corolario, entonces, siguiendo también aquí a De Vega (2002, 7), es que, “como quiera que repugna a la lógica de la Democracia Constitucional cualquier tipo de arbitrariedad en el ejercicio del poder”, toda monarquía parlamentaria ha de asumir el principio de que “el rey no puede obrar solo” (*the king can not act alone*). El refrendo aparece de esta forma como la técnica para trasladar la responsabilidad y, en algunos casos, el poder efectivo de decisión o, al menos, otorga un cierto control de los actos del rey al órgano refrendante. Este principio de que cualquier acto institucional del rey, en tanto que jefe del Estado, tiene que estar refrendando por un órgano político que, asumiendo la responsabilidad del mismo, en cierto modo se hace también partícipe de éste, unido a que allí donde el rey disponga de un cierto margen de actuación propia sólo podrá manifestarse a través de la influencia y la persuasión, me parecen la clave de bóveda que sostiene la plena compatibilidad de la monarquía parlamentaria con los ideales democráticos.³⁵ Tanto es así que, a mi entender, a diferencia de las repúblicas parlamentarias, donde puede haber un espacio para el debate acerca de si el presidente de la República disfruta de unos poderes propios que puede ejercer sin necesidad de refrendo, esto en ningún caso es predicable para el rey constitucional, que, reitero, nunca puede actuar sólo.³⁶ Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Ahora bien, que no pueda actuar sólo no quiere decir que el rey sea un pelele ni tiene por qué comportar negarle un ámbito de autonomía en el ejercicio de funciones que le son propias, como veremos. De hecho, en la medida que se le reconoce al rey constitucional

un haz de atribuciones propias (aunque no pueda ejercerlas solo), nos quedaría tratar de identificar cuáles son entonces las *funciones que típicamente desempeña* como jefe del Estado.³⁷ Porque, por mucho que sea cierto que el rey, tal y como se ha podido ver, es una institución “con mucha naturaleza” y en la que en su sólo ser ya está intrínseco buena parte de su valor; también hemos advertido que tiene “principio”, por lo que cuenta con unas atribuciones constitucionales y despliega importantes funciones.³⁸ De forma que, siendo un símbolo, no estamos ante un símbolo meramente “pasivo”, sino que tiene una importante dimensión activa. Pasemos ahora a estudiar estas funciones regias en el marco de la Constitución de 1978.

2.3 (Sigue) Las funciones genéricas del rey en la Constitución de 1978 como jefe del Estado parlamentario

El artículo 56.1 CE recoge las funciones del rey como jefe del Estado parlamentario, en sintonía con los países de nuestro entorno. De hecho, la dicción literal de nuestro precepto constitucional toma claramente como referencia la Constitución italiana de 1947 y la Constitución francesa de 1958.³⁹ En concreto, a la luz de este precepto podríamos identificar básicamente dos funciones del rey, en tanto que símbolo de la unidad y permanencia del Estado:⁴⁰ en primer lugar, el rey como jefe del Estado cumple con una *función representativa*. Por un lado, desde el punto de vista formal, el rey interviene culminando toda una serie de actos estatales (así, por ejemplo, la sanción de leyes o los nombramientos de cargos públicos o funcionarios). Y, por otro lado, también corresponde al monarca constitucional participar e intervenir en actos institucionales, reuniones, etc. en representación del Estado. Son intervenciones formales o protocolarias, tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero. A este último respecto, la Constitución contempla específicamente que el rey “asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”.

En segundo lugar, le corresponde al rey *coadyuvar al “funcionamiento regular de las instituciones”*, a través de atribuciones moderadoras y arbitrales (art. 56.1 CE). Evito recurrir a verbos más comunes como “asegurar” para referirme a esta función con la finalidad de evidenciar que no podemos cargar sobre el monarca el peso como garante último del buen funcionamiento del sistema político.⁴¹ Y es que, como desarrollaré a continuación, con independencia de que podamos distinguir conceptualmente intervenciones moderadoras y arbitrales, tal y como ha discutido parte de la doctrina, en mi opinión la intervención del monarca parlamentario en este ámbito, desde el prisma jurídico, se ha de encontrar neutralizada jurídicamente. Es decir, el rey constitucional no puede disfrutar de poderes (jurídicos) efectivos para imponer su decisión, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia antes mencionada. Lo cual no quiere decir que la intervención regia carezca de valor o sea inútil, ya que la influencia política es una forma de ejercer el poder.⁴² Lo que implica es que el rey desplegará su funciones moderadoras y arbitrales actuando como una magistratura de prestigio, según lo dicho. De ahí que las tres facultades que ya identificara Bagehot, como se dijo, sigan siendo la clave en su identificación: el rey puede “ser informado, aconsejar y estimular”.⁴³ Tanto es así que, a mi entender, una correcta comprensión de la posición del rey y del presidente del Gobierno en un sistema parlamentario permite afirmar la existencia de una suerte de deber informal (que integraría una de esas reglas “político-institucionales” no escritas que caracterizan esta forma de gobierno) de que el presidente del Gobierno consulte con el rey las decisiones de Estado antes de adoptarlas.

Más allá, por lo que hace a las funciones regias, aunque han sido muchas las cuestiones suscitadas por la imprecisa formulación constitucional, nos interesan dos problemas sobre los que pivota el núcleo de la comprensión funcional de este órgano:⁴⁴ el primero, si el rey puede asumir otras funciones adicionales a las previstas fundamentalmente en los artículos 62 y 63 CE, y 99 CE, toda vez que el artículo 56.1 CE, aunque identifica las funciones genéricas antes señaladas, termina afirmando que el rey “ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”. La cuestión que se plantea es si se pueden deducir de la genérica función moderadora y arbitral otras atribuciones no

expresas en esos otros preceptos constitucionales o, incluso, si se puede concebir al monarca como un poder de reserva último.

Esta última cuestión, como ya adelanté, habría que descartarla en una monarquía parlamentaria, donde el rey constitucional carece de poderes residuales.⁴⁵ De hecho, parece que la justificación de este inciso final del art. 56.1 CE es, precisamente, cerrar estas interpretaciones y recordarnos que el rey constitucional en una monarquía parlamentaria no tiene poderes propios que puedan basarse en ninguna otra legitimación meta-constitucional, sino sólo aquellos que la Constitución y el ordenamiento jurídico le hayan conferido, porque también el rey es un poder (u órgano) “constituido”.⁴⁶

Tampoco debe verse en el rey, según dijimos, un guardián último de la Constitución en momentos de crisis.⁴⁷ Si la situación es tan extrema que supera totalmente las posibilidades normativas de la Constitución, entonces tendrá que darse por buena cualquier intervención, del órgano que sea, tendente a preservar el orden constitucional. Pero si la crisis no es tan grave y puede responderse dentro de la normatividad de la propia Constitución, entonces el rey podrá desplegar sus facultades moderadoras y arbitrales en los términos ya señalados, como un poder de persuasión. En particular, como indicaré a continuación, esta diferencia pudo apreciarse con nitidez en las dos intervenciones regias realizadas en momentos de grave crisis constitucional, el 23-F por el rey Juan Carlos, donde nos encontrábamos en el primero de los escenarios con una actuación exorbitante pero justificada del monarca para la preservación del orden constitucional, y el 3-O por el rey Felipe, desplegando su influencia política para estimular la reacción de los poderes competentes.

Sin embargo, con independencia de que se conciban o no como potestades jurídicas - sobre esta cuestión existen dos corrientes doctrinales diferenciadas-⁴⁸ lo que sí que parece asumirse con carácter general es que hay intervenciones regias que no podrían reconducirse a las concretas competencias de los arts. 62 y 63 CE y que, en consecuencia, no podrían ser consideradas en ejercicio de “competencias en sentido fuerte y jurídico

del término, sino manifestaciones o plasmaciones a través de las cuales se manifiesta el Jefe del Estado en cuanto símbolo de la unidad y permanencia del Estado” (García Canales, 1991, 228). Aquellas que Aragón (1990, 59) llamó “facultades latentes”.⁴⁹

De forma que el rey va a tener unas atribuciones constitucionales propias, que se concretan en particular en los arts. 62, 63 y 99 CE, pero que no suponen una enumeración taxativa, sino que, como hemos señalado, una lectura conjunta con el art. 56.1 permite “profundizar” en las funciones que tiene atribuidas el rey, sin caer en el reconocimiento de ese poder de reserva ni de poderes implícitos (García López, 2019, 53).

El segundo de los problemas que se plantea sería tratar de definir hasta qué punto las funciones regias están neutralizadas en nuestra Constitución, en qué medida el rey puede tener un “criterio propio” y cuál es la participación y la responsabilidad que le corresponde al órgano refrendante en cada caso, también en relación con las atribuciones del rey que van más allá de las competencias enumeradas por los mencionados preceptos constitucionales. Y aquí debe señalarse que quizá el error de la corriente mayoritaria haya estado en negarle “trascendencia jurídica” a estas facultades, abdicando del necesario esfuerzo por enmarcar desde la perspectiva jurídico-constitucional ese quehacer del rey.⁵⁰ De igual forma, por otro lado, también cabe advertir los excesos en los que han incurrido quienes han mantenido tesis expansivas al haberle atribuido al monarca facultades difícilmente compatibles con la concepción democrática de un rey parlamentario. En cualquier caso, habría un punto en común compartido por la mayoría de la doctrina: la Constitución española enmarca jurídicamente las funciones regias, pero no apuesta por un modelo de rey neutralizado. De hecho, ya sea reconociendo la indudable relevancia del poder de persuasión regia, aunque sea ayuno de potestas, o porque se le atribuyan al rey ciertos poderes jurídicos más o menos exorbitantes con respecto a las previsiones expresas de la Constitución, el punto de llegada es similar cuando se espera que el rey intervenga activamente para coadyuvar al correcto funcionamiento de nuestro orden institucional. Como ha advertido el profesor Vázquez Alonso (2021, 511), en nuestro país compartimos una “imagen política” de la Corona, hay un “ideal funcional” que lleva a que, por mucho que se le

niegue la *potestas*, se termine apelando a su *auctoritas*: “al Rey, en determinados contextos, ‘se le espera’, y con ello, por lo menos en un cierto grado, se le co-responsabiliza también del buen funcionamiento de las instituciones e, incluso, indirectamente, de la propia capacidad del sistema para satisfacer las expectativas de los ciudadanos” (Vázquez Alonso, 2021, 512). A partir de ahí, son los matices en donde se encuentran las claves interpretativas.

Pues bien, si se da por cierto lo que vengo argumentando, entonces creo que hay que asumir un esfuerzo por delimitar jurídicamente el papel del rey y, a este respecto, creo que la mejor alternativa es adoptar el punto de partida “restrictivo” que ya ofreciera García Canales (1991: 203 y ss.).⁵¹ Dedicaré al desarrollo de esta cuestión el epígrafe referido a la taxonomía de los actos del rey. En cualquier caso, la idea principal es reconocer que el rey, en tanto que jefe del Estado, no es “inerte” (Portero Molina, 1999, 198) pero que, como monarca parlamentario, ni podrá actuar sólo ni podrá disponer de poderes jurídicos efectivos relevantes, debiéndose a su capacidad de influencia y persuasión, sin que ello le reste interés para el estudio constitucional.⁵²

2.3 El refrendo como complemento necesario para la delimitación funcional del rey constitucional

Para terminar de perfilar hasta qué punto puede estar neutralizada la posición del rey, hay que realizar una reflexión complementaria en relación con el refrendo. Como se ha adelantado, el art. 56.3 CE prescribe que los actos del rey “estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2 CE”. Así las cosas, cualquier intervención regia con contenido político exigirá ser refrendada (González-Trevijano, 1998, 203), con independencia de que se trate de un acto en ejercicio de sus potestades jurídicas o como expresión del poder de influencia regia, ya que en ningún caso puede concebirse constitucionalmente la función regia como “aislada y con propia autonomía” (García

Canales, 1991, 236). Como ya advertimos, el refrendo es una “servidumbre” inexcusable en toda monarquía parlamentaria (García Canales, 1991, 230).

La doctrina española ha debatido abundantemente sobre la naturaleza y efectos del refrendo.⁵³ Mayoritariamente lo ha terminado entendiendo como un acto complejo, que exige la concurrencia de la voluntad regia y la del órgano refrendante, si bien se han planteado diferentes visiones entre quienes, coherentemente con el afán de neutralizar jurídicamente los poderes del rey, advierten el contenido desigual de las intervenciones, concediéndole el protagonismo en la decisión al refrendante, de manera que se produce así un doble efecto translativo de la responsabilidad y de la decisión política; quienes apuestan por afirmar una posición igualitaria; y quienes consideran que dependerá del acto concreto de que se trate. El Tribunal Constitucional, por su parte, no parece haber adoptado una posición clara a este respecto, aunque de su jurisprudencia podemos deducir que allí donde interviene el rey nos encontramos con un “acto compuesto” (STC 16/1984, de 6 de febrero), resultado de la convergencia de la intervención regia, la del órgano refrendante y, en su caso, la del órgano del que emana el acto si no es ninguno de los anteriores. Siendo entonces el refrendo un instituto “autónomo” cuyo principal efecto es trasladar la responsabilidad del acto regio al órgano refrendante (“en la medida que corresponda en cada caso”), lo cual no tiene por qué implicar que el órgano refrendante tenga la “competencia” sobre el acto, ya que éste “no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos” (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ. 3).

Ahora bien, constatar que el refrendo tiene como principal efecto la translación de la responsabilidad no resuelve si puede adicionalmente cumplir con otras funciones o finalidades⁵⁴ y cuál es el alcance de la responsabilidad que transfiere. No podemos obviar que, como ha concluido González-Trevijano (1998, 267), “nos hallamos ante una *técnica jurídica camaleónica*”, de forma que el refrendo puede terminar jugando distintas funciones en cada forma de gobierno, pero también en un mismo ordenamiento según el tipo de acto. De hecho, a mi entender, el refrendo en nuestro ordenamiento tiene un

claro carácter polifuncional y opera con una cierta geometría variable, por lo que, para determinar su finalidad y alcance, se hace necesario estudiar en cada caso, según el tipo de acto regio refrendado, hasta dónde asume la responsabilidad el órgano refrendante y en qué grado participa en la decisión final o puede controlar la misma. En un equilibrio no siempre fácil de encontrar. Porque, como ha explicado Herrero de Miñón (1997, 286): “por un lado, el ejercicio de las competencias constitucionales regias, aun estando vinculado por el refrendo ministerial, es un acto del rey, mediante el cual éste cumple sus funciones constitucionales, y es a él y no a los ministros, a quien encarece la prudencia de su ejercicio. De otro lado, y en consecuencia, es propio de una Monarquía parlamentaria que el Monarca necesite el concurso de sus Ministros, pero que éstos no puedan suplir los actos y las opciones de aquel”.

Así, cuando la intervención regia es puramente la culminación de un proceso donde el contenido del acto ya viene predeterminado por una autoridad distinta del órgano refrendante, entonces éste responde “de la adecuación del acto real al ordenamiento jurídico-constitucional” (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ. 3). En estos casos el refrendo no es más que una mera formalidad certificante. Ahora bien, si la autoridad refrendante coincide con la que haya emitido el acto, entonces ésta asumirá la responsabilidad por el contenido del acto. No a causa del refrendo, sino por sus actos propios.

Pero se debe ir más allá en el análisis, porque en aquellos supuestos en los que la intervención regia tenga un contenido propio,⁵⁵ en los que no sea un acto debido, parece lógico que a la “estricta misión traslativa de responsabilidad” tengamos que anudar, cuando menos, la atribución (implícita) al órgano refrendante de un poder de control o directamente de codecisión en el contenido del acto,⁵⁶ como veremos con más detalle a continuación. El ejemplo más claro es la propuesta de candidato a presidente del Gobierno, refrendada por el presidente del Congreso. Pero no es el único caso y, como estudiaremos, habría que incluir aquí otras intervenciones regias no previstas específicamente por la Constitución que no quedan formalizadas documentalmente. En este sentido, la referencia de la Constitución a que carecerán de “validez” los actos del

rey no refrendados, en mi opinión, no precluye que también tengan que ser refrendadas intervenciones regias sin efectos jurídicos, pero con trascendencia política, siempre que tengan una manifestación exterior. Como ha expresado García Canales (1991, 228), “cualquier acto público al que pudiera atribuirse efectos políticos (mensajes, presencias significativas, viajes, recepciones, audiencias, etc.) debe quedar bajo la disciplina de las formas y el sentido constitucional que envuelve la actuación del Rey en una monarquía parlamentaria”. Un ámbito en el que entraría en juego la idea de refrendo tácito o presunto,⁵⁷ que no se traduce en intervenciones específicas o formales por parte del órgano refrendante, pero que sí que presupone la existencia de una comunicación fluida entre Gobierno y Casa Real.⁵⁸

Asimismo, como ha reconocido el Consejo de Estado (2022, 18), entre los actos del rey existirían también unos “actos de prerrogativa”, que “son dictados libremente por el Rey sin necesidad jurídica de propuesta o refrendo, aunque ambos pueden darse”. El ejemplo más destacado es el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real (art. 65.2 CE), que la Constitución ha excluido expresamente de la necesidad de refrendo. Aunque la práctica ha terminado imponiendo que incluso estos actos sean refrendados, lo cual tiene pleno sentido. Ahora bien, en mi opinión, esta “derogación” consuetudinaria de la no exigencia de refrendo de tales actos no vacía totalmente de contenido el sentido del precepto. Porque, aunque sean refrendados estos actos de nombramiento o de relevo, lo que parece claro es que aquí el refrendo cumple con una función casi exclusivamente de traslación de la responsabilidad, lo que permite un control último de la regularidad jurídico-formal del acto regio, pero en ningún caso traslada la capacidad de decisión al órgano refrendante, como veremos. Pero este no es el único supuesto y adicionalmente habría que incluir como actos de prerrogativa, de acuerdo con el Consejo de Estado (2022, 19-20), por un lado, otros actos de naturaleza personalísima que tienen trascendencia constitucional⁵⁹ y, por otro, aunque situados en una “zona difusa”, podrían recogerse también ciertos “actos singulares del Rey”, que están dictados por su condición de tal, y que se “anudan con la tradición histórica, reflejo del antiguo sistema de mercedes *-octroi-*, con distinto alcance”.⁶⁰

Aquellos actos que sí que cabría excluir de esta necesidad de refrendo son los actos personalísimos (“actos privados del Rey”),⁶¹ que no tengan ninguna trascendencia institucional, como la gestión de su propio patrimonio, sus viajes privados o ciertas decisiones domésticas. Si bien, en la medida que en las monarquías, según advertimos, la persona del rey es inescindible del órgano, conviene que, cuando menos, el Gobierno esté informado de las gestiones privadas del rey porque, además, en última instancia el rey va a ser inviolable también por estos actos. La crisis suscitada por la cacería “privada” de don Juan Carlos en Botsuana es un buen ejemplo de ello.

Se puede concluir entonces que el refrendo opera así como un “elemento de equilibrio y colaboración, imprescindible, de la estructura jurídica que disciplina las relaciones interorgánicas superiores, dentro del sistema parlamentario” (García Canales, 1991, 231). Aunque, como hemos venido reconociendo, este mecanismo tampoco nulifica la intervención del monarca en ese estrecho margen donde dispone de una voluntad propia. En definitiva, nuestra Constitución racionaliza, pero no neutraliza al rey, algo que podremos comprobar a continuación a la luz de la experiencia práctica.

3. El despliegue de las funciones regias en nuestra experiencia democrática

3.1 El núcleo de las funciones regias como “actos debidos” que suponen una mera intervención formal del rey. Particular referencia a los indultos y a la sanción de la ley de amnistía.

La práctica tanto del rey Juan Carlos como del rey Felipe a lo largo de estos más de cuarenta años de experiencia democrática no ha hecho sino confirmar el carácter puramente “formal”, como actos debidos, de las atribuciones recogidas en los arts. 62 y 63 CE como actos jurídicos documentados, con la excepción de la propuesta de candidato a presidente del Gobierno. La intervención regia en estos ámbitos ha sido siempre meramente ritual a los efectos de culminar la forma jurídica del acto y los reyes nunca

han suscitado reserva alguna (al menos públicamente) cuando han tenido que actuar ya sea sancionando una ley, nombrando ministros o en la expedición de un decreto, por ejemplo. Un actuar neutralizado que ha preservado la posición neutral del jefe del Estado, evitando que pudiera contaminarse con los debates políticos que hayan podido suscitar las concretas medidas que se estaban adoptando. Si, como dijimos, a nuestro rey en muchas ocasiones se le espera, habría bastado poco, la más mínima señal por su parte, para que hubiera sido instrumentalizado políticamente para torpedear las iniciativas del contrario.

Ese es el riesgo, a mi entender, de reconocerle al rey un derecho de examen sobre los actos que le son sometidos a firma, como ha pretendido un sector doctrinal. Jurídicamente, ese control le corresponde a los tribunales de justicia o al Tribunal Constitucional. Y si se le atribuyera al rey como una suerte de control político-constitucional entonces lo situaría en posiciones muy comprometidas. Imaginemos qué habría ocurrido cuando Pablo Iglesias fue propuesto como vicepresidente del Gobierno si la *communis opinio* hubiera mantenido que el rey podía vetar nombramientos ministeriales.⁶²

Pero el ejemplo más relevante se ha vivido recientemente con las medidas de gracia a quienes participaron en el *procés* catalán. Así, la firma del decreto que concedía el indulto a los condenados por la insurgencia en Cataluña ha sido la primera vez en la que un sector de la opinión pública,⁶³ impulsado por políticos con una escasa comprensión de la lógica de una monarquía parlamentaria,⁶⁴ ha querido que el rey bloqueara esta decisión gubernamental. Una situación que se ha repetido amplificada en relación con la todavía proposición de ley que concede la amnistía a los partícipes en el *procés* y que ha dado lugar a que no pocas voces apelen al rey para que no sancione la misma si llega a aprobarse. Estas posiciones tienen resabios claramente decimonónicos, por no decir reaccionarios (sobre todo allí donde invocan al rey como garante de realidades incluso pre-constitucionales, que nos recuerdan a aquellas verdades madre canovistas, las cuales deberían salvaguardarse a toda costa), resultan incompatibles con los postulados

democráticos, según lo ya visto. De ahí que debamos aplaudir la firma hierática por parte del rey Felipe VI de estos decretos y, llegado el caso, de la ley de amnistía.

Y es que la práctica regia confirmando la total neutralización en este ámbito es, en mi opinión, la mejor garantía para el desenvolvimiento del funcionamiento democrático de nuestras instituciones. Cuestión distinta es que, como hemos venido diciendo, todo presidente del Gobierno debería consultar con el rey, y escucharlo atentamente, cuando afronte cuestiones de gran relevancia institucional.

3.2 La actividad “informal” del Rey como quehacer cotidiano: relaciones institucionales y sociales, representación exterior y el discreto ejercicio del poder moderador

El quehacer cotidiano del rey, más allá de los actos jurídicos estudiados en el epígrafe anterior, consiste en una serie de intervenciones inespecíficas, no recogidas expresamente en los arts. 62 y 63 CE, pero que, como vimos, podrían reconducirse a las funciones genéricas que como jefe del Estado tiene atribuidas de acuerdo con el art. 56.1 CE.

A este respecto, la práctica de la Casa Real española ha sido combinar, por un lado, la participación protocolaria de los reyes, asumiendo la alta representación del Estado, en aquellos actos tanto nacionales como en el extranjero a los que se les quiere dotar de la mayor relevancia institucional, normalmente invitado por el propio Gobierno o por otras instituciones; con, por otro lado, mantener una agenda propia de reuniones, visitas, viajes y encuentros, así como de apoyo a distintas entidades, en los que participan los integrantes de la Familia Real. Este afán por construirse una agenda propia quizá pueda radicarse en nuestra Transición, cuando el rey Juan Carlos tuvo que realizar un esfuerzo especialmente intenso para legitimarse ante el pueblo, para lo cual, tras la muerte de Franco, diseñó un programa de visitas oficiales por toda España, en las que en más de una ocasión tuvo que romper con el protocolo y con los discursos fijados gubernamentalmente para buscar una conexión directa con la población y para ganarse

a la opinión pública a favor de la Corona y de las reformas que quería impulsar, a pesar de las reticencias del Gobierno de Arias Navarro (Bernecker, 1996, 127). Un ejemplo de ello fue cuando el rey Juan Carlos finalizó su discurso en catalán en su primera visita oficial a Cataluña en 1976. Ya en el periodo de sujeto a la Constitución de 1978, existen ejemplos diarios de esta agenda propia, evidentes con sólo consultar la agenda pública en la web de la Casa Real, pero también cabe destacar algunos ejemplos extraordinarios por su importancia, como el impulso dado por la Casa Real a iniciativas como los premios Princesa de Asturias o de Gerona, o como el rey Felipe, ya siendo príncipe, afianzó las relaciones con los países iberoamericanos participando en las tomas de posesión de los distintos jefes de Estado.

Además, en todos estos actos, aunque la asistencia del rey sea protocolaria o ceremonial, ello no quiere decir que sea estática o pasiva, sino que en muchas ocasiones también implica que el rey participe dando discursos. En particular, quisiera destacar tres actos de singular solemnidad como son la celebración de la Pascua Militar, instaurada por Carlos III en 1782, la apertura del año judicial, y la apertura solemne de cada legislatura ante las Cortes Generales. Asimismo, se ha consolidado que el rey se dirija a la nación en ciertas fechas clave (en especial, su discurso de Nochebuena), o ante eventos de especial relevancia (como fue el mensaje del rey Felipe VI ante la pandemia del covid-19 o el del rey Juan Carlos I en el acto de sanción de la Constitución el 27 de diciembre de 1978). Una cuestión importante en relación con estos mensajes regios es que, de acuerdo con la práctica de nuestra monarquía parlamentaria, los discursos del rey se entienden que son actos propios del monarca -el rey no es un mero ventrílocuo del Gobierno-, sin perjuicio de que los consulte con el Gobierno y los revisen en los ministerios o que preparen su borrador.⁶⁵ Incluso, en los discursos de mayor importancia, tiene sentido la práctica de consultarlos con el líder de la oposición. Esta concepción de los discursos del rey como actos propios también puede provenir de los orígenes de nuestra Transición, en la que, según lo dicho, el rey fue “motor del cambio” e intervino con importantes mensajes para trasladar a la Nación el proyecto democratizador que quería impulsar. De hecho, la primera intervención del rey Juan Carlos tras su juramento en 1975 fue

precisamente dar un discurso ante las Cortes, que fue concebido como “mensaje de la Corona”.⁶⁶

Así las cosas, aunque nuestra Constitución guarda silencio sobre los mensajes regios, la práctica ha confirmado este derecho de mensaje como una prerrogativa implícita en todo sistema parlamentario (Tajadura Tejada, 2022, 67) que, en todo caso, deberá ejercerse con el refrendo gubernamental, el cual se mediatiza a través de la coordinación entre Moncloa y Zarzuela, según lo dicho.⁶⁷

Adicionalmente, el rey mantiene contactos regulares con los miembros del Gobierno y con diferentes actores políticos e institucionales. En especial, era costumbre que el rey despachara semanalmente con el presidente del Gobierno en Zarzuela, si bien en los últimos tiempos parece que estos encuentros personales se habrían espaciado, manteniéndose un contacto regular por vía telefónica.⁶⁸ Debemos lamentar esta práctica ya que ese contacto personal y cotidiano entre el presidente del Gobierno y el rey resulta, a nuestro entender, fundamental para que pueda construirse una relación de mutua confianza y respeto. Porque es en estas reuniones regulares donde, como señalamos, el rey, sujeto a la mayor discreción, puede cumplir con esas tres facultades clásicas de “ser informado, aconsejar y estimular”.

Más excepcionales son los casos en los que el rey preside el Consejo de Ministros, tal y como prevé el art. 62.g CE. Unos Consejos que se usan para subrayar públicamente ciertos temas de gran relevancia para el Estado (terrorismo, crisis económicas, relaciones con la Unión Europea...), pero sin carácter decisorio. Así, desde la entrada en vigor de la Constitución, el rey Juan Carlos presidió doce Consejos de Ministros, y el rey Felipe ha tenido dos ocasiones, toda vez que esta práctica se ha ido progresivamente distanciando en el tiempo hasta reducirse prácticamente a una reunión por legislatura.⁶⁹ Asimismo, también ha sido costumbre que el presidente del Gobierno despachara personalmente con el rey para comunicarle sus ministros, aunque, en principio, se tratara de un despacho de mera cortesía donde la lista le llegaba confeccionada al monarca.⁷⁰

Más allá, a lo largo de nuestra experiencia democrática también se han planteado ocasiones en las que, aunque no sea público y sólo conozcamos filtraciones parciales, el rey ha podido desplegar una labor mediadora cuando las circunstancias institucionales lo han exigido. Entre los ejemplos más llamativos podemos recordar cuando el rey Juan Carlos fue llamado a mediar en el conflicto que se suscitó entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.⁷¹ Asimismo, aunque no haya confirmación pública, podemos estar seguros de que, además de lo que el rey dijo públicamente en su mensaje de Navidad el 24 de diciembre de 2022, Felipe VI habrá tratado de mediar ante la situación de bloqueo en los nombramientos de magistrados del Tribunal Constitucional y en la renovación de vocales del Consejo -en este último caso, infructuosamente-. Y más adelante trataremos supuestos excepcionales como fueron el 23-F o el 3-O.

De esta guisa, lo que parece evidente es que la práctica de nuestra monarquía parlamentaria en su quehacer ordinario revela que la jefatura del Estado no es sólo una institución destinada a apoyar la acción de dirección política de un Gobierno, sino que tiene su propia orientación y planificación a la hora de desarrollar con una cierta autonomía sus funciones constitucionales, como rey neutral pero no neutralizado. Al mismo tiempo, sobre todo a partir del reinado de Felipe VI, se observa un retraimiento a la hora de desplegar sus funciones moderadoras y el rey ha sido especialmente prudente, sabedor, quizá, de que vive un momento político con evidentes turbulencias. Se ha preservado así la neutralidad de la Corona en el día a día político, aunque haya sido a costa de, en cierto modo, haber reducido sustancialmente su intervención moderadora en los términos que le hemos reconocido como función a la jefatura del Estado en una monarquía parlamentaria.

También se comprueba que ha sido normal en nuestra democracia que Casa Real y los diferentes Gobiernos hayan mantenido una relación de complementariedad y sinergia mutua. Aunque la mayor o menor participación del rey en la vida pública española ha podido variar según el Gobierno y la afinidad entre el rey y el presidente en cada caso, en

general todos le han facilitado su espacio autónomo, al tiempo que han sabido aprovechar el “tirón” de nuestra monarquía en muchos ámbitos, tanto en las relaciones internacionales como a nivel interno dada su vis integradora. A este último respecto podemos recordar, por un lado, las intervenciones de don Juan Carlos para facilitar las relaciones con Marruecos o con los EE.UU. en momentos en los que políticamente se habían tensado, y, por otro lado, a nivel interno quisiera destacar ahora, por lo simbólico que fue entonces, la tensa visita del rey Juan Carlos en 1981 a Gernika evidenciando la conciliación entre la nueva legalidad constitucional y el autogobierno histórico vasco en un momento en el que las relaciones entre el gobierno vasco y el gobierno de UCD eran difíciles.

Por lo demás, no ha habido divergencias conocidas entre Gobierno y Casa Real a lo largo de estos años. De hecho, quizá uno de los momentos más polémicos públicamente se vivió cuando en 2020 el rey Felipe VI canceló su presencia en la entrega de despachos a los jueces, a la que había sido invitado por el Consejo General del Poder Judicial, parece que por “sugerencia” del Gobierno (si es que fue una sugerencia, porque lo que desconocemos fue la interlocución entre Casa Real y Gobierno). Lo cual suscitó una declaración institucional por parte del Consejo, que manifestó su “enorme pesar” por la ausencia del rey. Además, el presidente del Consejo, faltando a la debida discreción, reveló públicamente que el rey le había trasladado en una conversación telefónica que le “hubiese gustado” asistir. Por su parte, correspondió al ministro de justicia dar cuenta pública, aunque de forma un tanto evasiva, de las razones que habrían suscitado que el rey no asistiera.

Recuerdo esta anécdota porque pone de manifiesto la frágil posición en la que se encuentra un rey constitucional como el nuestro. En una lectura política, parece que el rey fue víctima del fuego cruzado entre dos órganos constitucionales, el Gobierno y el Consejo, que estaban enfrenados por la renovación de éste. A lo que se suma que la presencia del rey en Barcelona podía resultar incómoda para el Gobierno por el momento político y los apoyos parlamentarios que lo sostenían. Pero, si nos aproximamos con las

lentes más puramente constitucionales, si el rey tenía intención de asistir a un acto invitado por un órgano constitucional en su condición de jefe del Estado, el Gobierno tendría que haber apoyado la decisión del rey, aunque le causara alguna incomodidad política; si bien, al mismo tiempo, debe reconocerse la prudencia del rey asumiendo el “consejo” de su Gobierno y evitando la confrontación (salvo por la indiscreción del presidente del Consejo en cuanto a su llamada).⁷²

3.3 La neutralización práctica de la discrecionalidad regia en la propuesta de candidato a presidente del Gobierno

Prácticamente la única intervención formal del rey en la que la doctrina coincide que disfruta de una cierta discrecionalidad es en la propuesta de candidato a presidente del Gobierno, en la que se observa un residuo de *potestas*, aunque limitado a promover o activar un determinado procedimiento.⁷³ Sin embargo, la práctica regia ha venido a neutralizar de forma casi absoluta la intervención del rey en este proceso, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas parlamentarios de nuestro entorno.⁷⁴

Es cierto que, hasta 2015, gracias a que se contaba con unas mayorías políticas bastante claras, el proceso de investidura venía teniendo un “carácter ritual” (Revenga, 2021, 379) -diría que con la excepción de la investidura de 1996-. Pero, desde las elecciones de diciembre de 2015, se ha producido un “giro copernicano” (Revenga, 2021, 379). Como es sabido, tras estas elecciones, ante la imposibilidad de investir presidente, hubo que repetir las mismas en junio de 2016; e, igualmente, también hubo que repetir elecciones en noviembre de 2019, viéndose frustrada la legislatura que había nacido con las elecciones de abril de ese mismo año. Asimismo, aunque no ha habido que repetir elecciones, tampoco ha sido fácil el proceso de investidura tras el 23-J en 2023.

En este contexto tormentoso un importante sector doctrinal ha comenzado a preguntarse si el rey podría tener una participación más activa,⁷⁵ si bien, como hemos adelantado, la práctica lo ha desmentido. Diría más: el rey Felipe VI se ha esforzado por

mantenerse al margen, actuando con gran “escrupulosidad”, y ha consagrado unos usos que tratan de ordenar con un cierto automatismo la intervención regia, dejando en manos de los partidos “la iniciativa, la negociación y el acuerdo”, sin inmiscuirse, por mucho que podamos pensar que haya podido alentar “pacientemente” los consensos “desde fuera” (García López, 2021, 369).

De hecho, los reyes en nuestro país ni siquiera han querido intervenir para facilitar la formación de Gobierno a través de figuras interpuestas a modo de informadores o de negociadores como sí que ocurre en otros países de nuestro entorno, tanto monarquías como repúblicas parlamentarias.⁷⁶ Asimismo, aunque el rey podría haber jugado con los tiempos a la hora de proponer candidato, dejando tiempo para la negociación, la práctica ha sido celebrar ronda de consultas en cuanto se constituyen las Cámaras y proponer un candidato de forma lo más inmediata posible, decantándose, en aquellos casos en los que el escenario no era claro, por el representante de la lista más votada. A este respecto, tras las consultas celebradas los días 21 y 22 de agosto de 2023, la Casa del Rey emitió un comunicado dando cuenta de la propuesta al Sr. Núñez Feijóo como candidato a la Presidencia del Congreso, en el que justificaba esta decisión sobre la base de que era el líder del grupo político que había obtenido mayor número de escaños y no existía en ese momento una mayoría alternativa suficiente para la investidura. Pero lo más llamativo de este comunicado fue el hecho de que en el mismo se reconociera que la práctica de proponer al candidato con mayor número de escaños tras las elecciones “se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre”.⁷⁷ Una especificación que evidencia, según dijimos, el afán desde la Casa del Rey por pautar al máximo la intervención regia en este proceso. Más allá, sí que ha resultado en cierto modo novedoso en la investidura de 2023 respecto de las anteriores, que el rey haya propuesto un candidato sucesivo de forma inmediatamente posterior a la primera investidura fallida, aún cuando éste no presentó como asegurados los votos para lograrla. Aunque el rey no está obligado constitucionalmente a presentar candidatos sucesivos, la opción mantenida en este caso parece razonable a la luz de las circunstancias: el líder del segundo partido con más apoyos tenía voluntad de presentarse y, además, planteaba una

candidatura con una viabilidad objetiva que potencialmente podía alcanzar las correspondientes mayorías, como terminó sucediendo. En este contexto, una actitud obstruccionista del rey negándose a presentar un nuevo candidato creo que habría resultado contraria a la letra de la Constitución, cuando en el apartado 4º del art. 99 prescribe que “se tramitarán sucesivas propuestas”, y a su espíritu, claramente dirigido a facilitar la conformación de un Gobierno, debiéndose evitar en la medida de lo posible llegar a la disolución automática de las Cámaras. Cosa distinta es que el rey tampoco tenga que prestarse a manejos fraudulentos planteando propuestas sucesivas claramente inviables.

En cualquier caso, debemos subrayar ahora que este actuar automatizado del rey en la investidura ciertamente ha servido para resguardar al monarca de posibles tachas de favoritismo en un momento tan sensible como es la investidura del presidente.⁷⁸ Pero, al mismo tiempo, como tuve ocasión de estudiar con más detalle (Teruel Lozano, 2017, 5 y ss.), ha dado una primacía negociadora al candidato de la lista más votada (así ocurrió en 1996, pero también en 2015, 2016 y, sobre todo, en 2023, donde podían existir mayorías alternativas). Además, ha cargado sobre el presidente del Congreso el peso de manejar los tiempos a la hora de convocar el pleno de investidura. Y ha privado de la posibilidad de contar con figuras que pueden realizar una mediación eficaz cuando los procesos negociadores se enquistan -mediación que es especialmente necesaria viniendo de un proceso electoral donde los partidos se han esforzado en diferenciarse de sus adversarios-. En cualquier caso, la responsabilidad última del “fracaso institucional” (Revenga, 2021, 382) que supone la repetición electoral es exclusivamente de los partidos políticos.

3.4 Las dos intervenciones regias en momentos excepcionales: del 23-F al 3-O

En nuestra experiencia democrática se han vivido dos momentos especialmente críticos en los que estaba en juego la subsistencia del orden constitucional y en los que la intervención del rey ha sido determinante para la salvaguarda de nuestra democracia: el

23-F de 1981 y el 3-O de 2017. En ambos casos creo que la mayoría de la sociedad española ha realizado un juicio netamente favorable de la intervención de los respectivos reyes, erigidos en baluartes de nuestros valores democráticos. Algo que, como advertí, ha dejado una impronta indudable en nuestra concepción colectiva de esta magistratura. Ahora bien, conviene ser cuidadosos y no elevar a regla aquello que es una intervención excepcional y, aunque tratemos de ofrecer una cierta base o explicación jurídica a estos actos, no podemos dejar de reconocer que, al final, son situaciones que en cierto modo desbordaban las previsiones constitucionales. Si bien, conviene advertir las diferencias entre unos sucesos y otros.

El 23-F estábamos ante una situación de evidente vacío constitucional ante el secuestro de los miembros del Gobierno y de los diputados por un grupo de militares en el palacio del Congreso. Ante una situación como ésta, tal y como vimos, surgiría esa función de suplencia extraordinaria, que justificó la exorbitante intervención regia. El rey comunicó a la nación que había cursado a los capitanes generales una “orden”, en virtud de cual mandaba “a las autoridades civiles y a la Junta de Jefes del Estado Mayor que tomen todas las medidas necesarias para mantener el orden constitucional dentro de la legalidad vigente”. A este respecto, no creo que quepa formular reproche alguno a quien, valiéndose de su posición como símbolo de la unidad y permanencia del Estado y como mando supremo de las Fuerzas Armadas, suplió el vacío de poder existente e intervino en defensa del orden constitucional.⁷⁹ El jurista no creo que pueda ir más allá en su análisis, y, como he señalado, conviene no elevar esta intervención a categoría (García Canales, 1991, 212).

El 3-O de 2017 la situación era completamente diferente. Los poderes del Estado estaban en pleno ejercicio de sus competencias, si bien se estaba viviendo una insurgencia por parte de los poderes autonómicos en Cataluña, la cual había generado una profunda quiebra de nuestro Estado democrático de Derecho. El correcto funcionamiento de nuestras instituciones se estaba viendo gravemente comprometido. Y, ante esta realidad, el rey Felipe VI, con su mensaje a la nación, desplegó su vis persuasiva para movilizar la

respuesta de los poderes públicos legítimos y para suscitar la reacción y amparar a la ciudadanía de Cataluña, haciéndose cargo de sus preocupaciones. En su mensaje, el rey *constató* la gravedad de los hechos que se estaban viviendo, pero no ordenó -como había hecho su padre-. Y *advirtió*, recordando que “es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía”, lo que dejaba en manos de quienes sí que tienen *potestas* en un orden democrático la adopción de las concretas medidas. Se observa así la exquisita corrección constitucional del lenguaje usado por el monarca.

El rey Felipe salvaba de esta forma ese “terrible dilema” que se le planteaba al rey neutral, según ha explicado el profesor Eloy García (2021, 368): “si el Rey callaba permanecía neutralizado ante un proceso que negaba la Constitución desde una idea más disruptiva que revolucionaria. Y si no callaba e intervenía -lo que efectivamente hizo- corría el riesgo de ser acusado de obrar como Rey de la parte de la sociedad que defendía la Constitución y el modelo de democracia en ella reconocida”. Pues bien, como ya tuve ocasión de sostener (Teruel Lozano, 2020, 74-75), el discurso del rey creo que resultó irreprochable política y jurídicamente.

No fue un discurso de “partido”, aunque haya tenido “costes” políticos -entre los más importantes, la animadversión de los sectores independentistas entregados a la causa rupturista-.⁸⁰ Porque lo que no se le puede pedir al monarca es que mantenga una tramposa equidistancia o neutralidad cuando de lo que se trata es de la defensa y promoción de nuestros principios democráticos (Tajadura Tejada, 2022, 76). Haberse quedado inerte ante tan graves actos habría sido una “neutralidad suicida” (Rolnert Liern, 2023, 29). Así, sin necesidad de acudir a doctrinas de los poderes de reserva, podemos reconocer un claro fundamento a su intervención tanto en su condición como símbolo de la “permanencia” del Estado como, especialmente, en la genérica competencia de moderación y arbitraje que le atribuye la Constitución, la cual, aunque no esté dotada de poderes jurídicos, sin embargo, como se observó en aquel caso, puede ser de gran

eficacia: su intervención sirvió para movilizar a las fuerzas políticas que consensuaron la activación del art. 155 de la Constitución, y para impulsar la respuesta social en la manifestación posterior y la reacción de numerosas empresas.

Para terminar, debemos destacar que ambos mensajes han sido concebidos como “mensajes del rey”, ejercicio de una función propia del monarca, según adelanté. Ahora bien, que podamos encontrarle acomodo a estos mensajes dentro de las funciones del rey como jefe del Estado no quiere decir que éste haya actuado sólo, ya que, como señalamos, los actos del rey en toda monarquía parlamentaria siempre han de contar con la participación de otro órgano refrendante. En el caso del 23-F, aunque no se pudo dar un refrendo gubernamental en sentido propio, habida cuenta de la situación, el rey mantuvo un contacto continuo con el Gobierno paralelo que se había formado, integrado por los secretarios y subsecretarios de Estado a quienes correspondió asegurar la gobernación del país. En el caso del discurso del 3-O, el rey pudo tener la iniciativa e, incluso, probablemente el contenido del discurso se forjó en la Zarzuela, pero éste contó con el *placet* final del presidente del Gobierno. No importa, por tanto, si originalmente hubo alguna reserva gubernamental; lo que cuenta es que finalmente el presidente del Gobierno refrendó el discurso. Además, fue consultado el líder de la oposición. Por lo que se satisficieron así las reglas no escritas que deben regir el adecuado quehacer del monarca parlamentario, también en ámbitos que podemos considerar de su prerrogativa. Si el presidente Rajoy se hubiera negado rotundamente, el rey tendría que haber desistido o se habría producido una crisis institucional entre Casa Real y Gobierno. En todo caso, más allá de sutilezas jurídicas, la opinión pública española creo que percibió ambos discursos como eminentemente regios y, en consecuencia, la responsabilidad política última por los mismos, entendida en sentido difuso, para lo bueno y para lo malo, ha terminado residenciándose en el monarca y no en el órgano refrendante.

4. A modo de recapitulación: una taxonomía de los actos del rey como jefe del Estado en la Constitución de 1978 en relación con la capacidad de decisión regia y su necesario refrendo

Llegados a este punto, a modo de recapitulación, creo que estamos ya en disposición de poder esbozar una taxonomía de los actos del rey que nos ayude a terminar de perfilar su posición constitucional, anudando teoría y práctica. A la hora de clasificar los actos regios, la doctrina en nuestro país se ha valido de diferentes criterios ordenadores (su relación con los poderes del Estado, el carácter pasivo o activo de la intervención...).⁸¹ En nuestro caso, atenderemos al “alcance” de las funciones regias,⁸² como ya apuntara García Canales (1991, 193 y ss.), para concretar en cada tipo de intervención hasta qué punto el rey puede tener “criterio propio” (García, 2023, 260) y dónde se encuentra el equilibrio con la voluntad del órgano refrendante. Porque es sobre estos dos pilares -cuál es el margen de “criterio propio” con el que puede actuar el rey en ejercicio de sus funciones constitucionales y hasta dónde puede injerir el órgano refrendante- sobre los que debemos construir la comprensión constitucional del papel del rey en una democracia parlamentaria, como hemos podido ir viendo a lo largo de este trabajo.

Para concretar esta clasificación, comenzaré considerando si nos encontramos con actos jurídicos documentados o con meras intervenciones fácticas del monarca, y tendré también presente la ordenación ofrecida por el Consejo de Estado (2022) a la que antes se ha hecho referencia en relación con el refrendo. Además, la sistematización que aquí se propone recibe influencias de la doctrina italiana que ha distinguido entre actos formalmente presidenciales, actos formal y sustancialmente presidenciales y actos complejos o duunvirales (Martinuzzi, 2022, 393). Así las cosas, dejando fuera los actos estrictamente privados del rey sin trascendencia institucional, propondría la siguiente clasificación de los actos del rey, como titular de la Corona:

A) *Actos jurídicos documentados*

La Constitución española y en general nuestro ordenamiento jurídico atribuye al rey la participación en toda una serie de actos jurídicos documentados,⁸³ dentro de los cuales podemos distinguir:

a) *Actos “formalmente” regios*: son la mayoría de actos previstos en los arts. 62 y 63 CE,⁸⁴ y 99.5 CE. Según dijimos, deben concebirse como actos debidos para el rey, quien no puede ejercer una suerte de derecho de examen ni formal ni sustancial sobre los mismos, estando obligado constitucionalmente a su firma, sin perjuicio de la capacidad de influencia y persuasión que pudiera desplegar con discreción.⁸⁵ Como hemos estudiado, la mayoría de la doctrina y la práctica han confirmado que estamos ante un rey absolutamente neutralizado en este punto.⁸⁶ En consecuencia, en estos casos el refrendo resulta meramente certificativo y difícilmente trasladará ningún género de responsabilidad ni jurídica ni política en tanto que la intervención regia es un mero formalismo configurado como un acto debido (salvo que el refrendante haya intervenido en la determinación del contenido del acto, en cuyo caso señalamos que tendrá una responsabilidad directa por la misma). Y, como mucho, allí donde la intervención regia tenga elementos reglados, el refrendante el refrendo supondrá una limitación formal del monarca y responderá “de la adecuación del acto real al ordenamiento jurídico-constitucional” (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ. 3) -. Más allá, se pueden plantear situaciones extremas sobre cómo debería actuar el monarca y, en su caso, el órgano refrendante, ante actos puestos a firma del rey que contravinieran flagrantemente el orden constitucional y aún los principios democráticos más básicos.⁸⁷ Ante situaciones así, el jurista creo que tiene que refrenar su tentación de reconducirlo todo al ámbito del Derecho y debemos limitarnos a reconocer que será la opinión pública la que termine juzgando la intervención de cada actor en una crisis del género.

b) *Actos “formal” y “sustancialmente” regios*: en esta categoría de actos formal y sustancialmente regios habría que incluir todos aquellos que antes hemos denominado, siguiendo al Consejo de Estado (2022, 18), como actos de prerrogativa.⁸⁸ En ellos no cabe

duda de que “el Monarca tiene un margen de actuación propia, ajena en algunos casos a las demás instituciones del Estado y, en particular, del Gobierno” (Consejo de Estado, 2022, 19). Pero, aun así, y por mucho que sean actos en los que el refrendo formalmente no sea necesario, creo que una adecuada comprensión de la monarquía parlamentaria exige reivindicar que vengan refrendados.⁸⁹ Eso sí, también aquí nos encontraríamos un refrendo cuyos efectos se limitarían, además de trasladar la responsabilidad jurídica, a permitir un control jurídico de la decisión regia, en la medida que estamos ante una atribución por así decir “privativa” del monarca. De forma que, si no hay una desviación legal o constitucional por parte del rey, el órgano refrendante debe prestar su firma.

También se podría incluir en esta categoría incluiría, con los matices que se harán, la propuesta de candidato de presidente del Gobierno en el proceso de investidura, porque, tal y como vimos, entre las atribuidas por la Constitución de forma específica al rey, la única que a priori, a la luz del texto de la Constitución, puede ser considerada como un acto “formal” y “sustancialmente” regia es la propuesta de candidato a presidente del Gobierno en el proceso de investidura (art. 99.1 CE).⁹⁰ No obstante, como también hemos estudiado, en nuestra experiencia democrática los reyes no han querido ser intervencionistas en este ámbito. Por ello, si la intervención regia se mantiene neutralizada como hasta ahora a través de unos usos objetivados, estaríamos ante un acto formalmente regio sin un auténtico contenido sustancial, por lo que la intervención de la presidencia del Congreso quedaría en cierto modo limitada a un mero transmisor, de acuerdo con la literalidad del art. 99.1 CE. Aun así, puede haber decisiones límite como se ha descrito al ver el contexto turbulento de los últimos años. Por ejemplo, podríamos imaginar un supuesto en el que quisieran ser propuestos candidatos tanto el líder del partido con más escaños, como el líder del segundo partido, con un acuerdo cerrado con otros grupos que le hacen superar los escaños del primero pero insuficientes para la investidura. Ante una situación de este género, como ya estudió Torres Muro (1995, 159 y ss.), resulta defendible constitucionalmente tanto la opción de entender el acto como “formal” y “sustancialmente” regio -siguiendo la terminología aquí usada-, de forma que el refrendo del presidente del Congreso sería un mero límite formal; como una lectura

que conciba la propuesta regia de candidato como un acto *duunviral*, actuando el refrendo como un límite material que permite al presidente del Congreso realizar un juicio de oportunidad sobre la propuesta, negándose a refrendarla si no le parece la más correcta. Pues bien, más allá de los argumentos constitucionales que pueden sostener una u otra preferencia, y a pesar de que creo que el constituyente quiso dar al rey un cierto protagonismo en este proceso, comparto con Torres Muro (1995, 162) que allí donde la propuesta pueda resultar controvertida debe reforzarse el papel del presidente del Congreso, aunque sin llegar al extremo de apostar por una comprensión del refrendo como límite material de la decisión regia que vaciara de contenido su intervención. Por esta razón no he clasificado este tipo de actos como *duunvirales*. A mi entender, el presidente del Congreso dispondría de una facultad de control en relación con la adecuación jurídico-constitucional de la decisión regia que le permitiría revisar su legalidad (por ejemplo, si propusiera candidato sin haber recibido a todos los grupos con representación parlamentaria), pero limitada, en cuanto a la valoración de la oportunidad de la decisión regia, a objeciones fundadas en potenciales desviaciones del sentido constitucional. Este apunte es importante porque, como se viene apreciando con contadas excepciones -y cada vez más raras en los tiempos recientes-, la presidencia de las Cámaras viene actuando como una suerte de delegada gubernamental o del partido mayoritario, descuidando la neutralidad que debería ser inherente a su posición institucional. Lo cual justifica que el rey conserve su ámbito de autonomía decisoria, toda vez que, en la práctica, la posición del rey preserva mejor la neutralidad institucional que se necesita en este procedimiento. El resultado, eso sí, es que de acuerdo con esta interpretación el presidente del Congreso asumiría la responsabilidad político-institucional de la decisión regia, pero se cargaría sobre el rey la responsabilidad política difusa. Este es el precio, como ocurre con sus mensajes, de reconocerle un espacio de autonomía propio.

B) Intervenciones regias no formalizadas jurídicamente

Aquí se incluirían todas las intervenciones regias no formalizadas jurídicamente (mensajes y discursos públicos, viajes oficiales, participación en actos y reuniones...), que

son consideradas como “actos del rey” al tener trascendencia institucional. Algunos de estos actos tienen cobertura expresa en el art. 62 CE,⁹¹ pero la mayoría de ellos entrarían dentro de esas intervenciones del rey no especificadas constitucionalmente que encuentran cobertura constitucional en la genérica función simbólica y en la facultad arbitral y moderadora que reconoce el art. 56.1 CE, según dijimos. Pues bien, para delimitar el alcance de la intervención regia en estos actos cabe distinguir dos subgrupos:

a) *Intervenciones “sustancialmente” regias sin manifestación externa*: recogería aquí todas aquellas actuaciones del rey que, normalmente en ejercicio de sus facultades arbitrales y moderadoras, va a desplegar para ejercer ese poder de persuasión o influencia, de forma absolutamente reservada: las llamadas y los mensajes escritos, las reuniones a puerta cerrada que puede realizar un rey y que exigen de gran discreción. Estas actuaciones *a priori* no necesitarían del refrendo porque, de hecho, en muchos casos van a estar dirigidas al propio Gobierno. Es el rey el que en estos casos “aconseja” o “impulsa”.

b) *Intervenciones “complejas” o “duunvirales” con manifestación externa*: en esta categoría entrarían todas aquellas intervenciones regias que sí que tienen una proyección pública y que, por ende, necesitan ser refrendadas, según dijimos. Las más relevantes serían los mensajes o discursos públicos, pero también sus viajes oficiales y en general todas las reuniones o eventos en los que participa el monarca en su agenda oficial. A este respecto, aunque las considero intervenciones complejas o duunvirales, en las que es necesario que converjan la voluntad regia y la voluntad del refrendante, la posición no es equilibrada, sino que el peso de la decisión se inclinará hacia uno u otro en función de que la actuación esté más próxima a la dirección política que corresponde al Gobierno o se sitúe en el ámbito más privativo de las atribuciones de la jefatura del Estado. A sabiendas, en todo caso, de que, al encontrarnos en el ámbito de las relaciones no formalizadas, la idea del refrendo se diluye en la comunicación fluida y leal entre Casa Real y Gobierno, según dijimos, para coordinar y orientar las distintas actuaciones regias.⁹² Cualquier desavenencia se debe resolver discretamente. No obstante, si

terminara por evidenciarse públicamente la discrepancia o por resultar insalvable, estaríamos ante una crisis institucional que, llegado el caso, podría exigir la dimisión del Gobierno y que fuera la opinión pública la que juzgase.

De esta forma, creo que logramos cumplir con el objetivo de darle un “ropaje” jurídico a las distintas intervenciones regias atendiendo a la lógica de una monarquía parlamentaria, dando un sentido al refrendo, no sólo como instituto que comporta la traslación de la responsabilidad, sino también que permite ejercer un control democrático allí donde el rey cuenta con una capacidad propia de intervención.

5. Un difícil encaje de bolillos: la aceptabilidad democrática de un rey no neutralizado, pero absolutamente irresponsable a la luz de la Constitución española

5.1 La necesaria relectura constitucional de la inviolabilidad y la irresponsabilidad regia ante el desbordamiento por los acontecimientos

Si hemos concluido que el rey, de acuerdo con nuestro entender constitucional, no está neutralizado y dispone de espacios de acción propia, aunque exista un cierto control político ejercido a través del refrendo gubernamental, y que hay espacios personales del rey en los que sus actos estrictamente privados no van a quedar cubiertos por éste, se plantea inmediatamente la cuestión sobre el significado y alcance de la inviolabilidad y la irresponsabilidad regias, contempladas por el 56.3 CE. Una cuestión que se manifiesta con aún más crudeza en el momento en el que se ha derrumbado el ideal de que *King can do not wrong*. Porque, aunque haya sido en ese ámbito de la gestión privada (lo cual, como dijimos, es difícil de distinguir cuando persona y cargo se entrelazan con la intimidad con la que eso ocurre en la monarquía), las revelaciones sobre las irregularidades cometidas por el rey Juan Carlos han conmovido a la opinión pública española y han avivado el debate sobre la necesidad de dar una relectura constitucional a estas prerrogativas (para algunos, meros privilegios).

Así las cosas, inviolabilidad e irresponsabilidad son prerrogativas que habían sido interpretadas como dos caras de una misma moneda; y en cierto modo así es, ya que ambas se encuentran en buena medida anudadas. Pero conviene distinguirlas, toda vez que así lo ha hecho la Constitución, tratando de darles una relectura acorde con los estándares democráticos actuales. A este respecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3, la inviolabilidad sería expresión de una “declaración de naturaleza político-jurídica” que viene a “subrayar la alta dignidad que corresponde al monarca como jefe del Estado”, y, en consecuencia, le atribuye “un estatus particular y específico” como titular de la Corona. En cuanto a su alcance (y en línea con lo que venía entendiendo la mayoría de la doctrina),⁹³ se concibe de forma absoluta protegiendo todos sus actos, con independencia de su sentido institucional: “esta especial protección jurídica” se proyectaría sobre “la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta”, lo que “sitúa al rey al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva”. De manera que, siguiendo con esta sentencia, “la “inviolabilidad” preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos”.

De esta guisa, la inviolabilidad, por un lado, sirve de fundamento constitucional para reconocer una especial protección al monarca que se aprecia, entre otras cosas, en los delitos contra la Corona. Eso sí, esta idea de inviolabilidad regia no puede extenderse hasta considerar que el rey debe permanecer inmune a la crítica política, por mucho que en la actualidad siga vigente un delito que castiga de forma específica y más agravada las injurias a la Corona.⁹⁴ Y, por otro lado, la inviolabilidad dota al rey de una especial inmunidad, de forma que, como señala Aragón Reyes (2023, 19), el rey “no está sometido al Derecho por la vis coactiva, pero sí lo está por la vis directiva”. Por ello, la única conclusión posible es que en España el rey no puede ser sometido a juicio por ninguna jurisdicción ni ser controlado por ningún poder público por ninguno de sus actos (ni siquiera los personales),⁹⁵ sin que podamos invocar aquí mutaciones constitucionales para limitar su alcance.⁹⁶

La irresponsabilidad, por su parte, complementa la inviolabilidad impidiendo que se le puedan imponer al rey ningún tipo de sanciones ni de censura ni jurídicas ni políticas. En palabras del Tribunal Constitucional: “De otro lado, a la «inviolabilidad» se une la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría” (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3). Ahora bien, en mi opinión, hay que distinguir dos dimensiones de la irresponsabilidad: por un lado, como hemos señalado, el rey, en la medida que es inviolable, ello va a comportar su plena irresponsabilidad; pero, por otro lado, la irresponsabilidad como prerrogativa diferenciada de la inviolabilidad ya no se predica en sí de la persona del rey, sino que se vincula con el refrendo, por lo que debería circunscribirse a los actos del rey en tanto que jefe del Estado. Y es que, como concluyó el Consejo de Estado (1999), “la irresponsabilidad personal del Monarca no se concibe sin su corolario esencial, esto es, la responsabilidad de quien refrenda y que, por ello, es el que incurriría en la eventual “responsabilidad penal individual”.⁹⁷

Esta interpretación de la irresponsabilidad regia sería relevante para matizar el alcance temporal de estas prerrogativas. Es cierto que el Legislador ha entendido que la inviolabilidad y la irresponsabilidad se mantienen por los actos realizados mientras fue rey, ya sean públicos o privados, aunque hubiera perdido su condición de tal.⁹⁸ No obstante, como ha señalado el Tribunal Supremo, esta limitación temporal no se ha incorporado al nuevo art. 55 bis de la LOPJ y, en tanto que esa apreciación se ha recogido sólo en la exposición de motivos, carece de valor normativo en sentido estricto (ATS, Sala 1ª, de 28 de enero de 2015, FJ. 4º). Aun así, el propio Tribunal Supremo ha seguido este criterio (ATS, Sala 2ª, de 22 de octubre de 2014), que también ha sido asumido por la Fiscalía⁹⁹ y por un sector doctrinal¹⁰⁰ cuando, tras haber abdicado el rey Juan Carlos, se ha planteado el enjuiciamiento de actos, aun privados, realizados mientras fue rey.

El Tribunal Constitucional, por su parte, no ha mantenido una posición concluyente al respecto, aunque, a mi entender, ha dejado una vía abierta a una interpretación

restrictiva en la STC 111/2019, de 2 de octubre. En concreto, cuando ha afirmado que: “con las prerrogativas otorgadas por el art. 56.3 CE a la persona del rey de España, respecto de cualesquiera actuaciones que directa o indirectamente se le quisieran reprochar, ya se dijeran realizadas, unas u otras, en el ejercicio de las funciones regias, o con ocasión de ese desempeño, ya incluso, por lo que se refiere, *cuando menos, al titular actual de la Corona, al margen de tal ejercicio o desempeño*” (FJ. 5.B -cursivas nuestras-). En mi opinión, este último inciso permite entender, como aquí propugnamos junto a un sector cada vez mayor de la doctrina,¹⁰¹ que la inviolabilidad protege de manera absoluta mientras se es rey, pero una vez que se pierde esta condición, sólo permanecería la irresponsabilidad por sus actos institucionales, trasladándose la responsabilidad a quien los refrendó, pero podría ser juzgado por los actos privados realizados durante su reinado siempre que no hubieran prescrito. La inviolabilidad sería así una suerte de inmunidad de jurisdicción temporal, que no tendría una proyección “*ultra officium*” (García Majado, 2021, 437).¹⁰²

Eso sí, esta concepción de la inviolabilidad trasladaría a un momento posterior (tras la abdicación) el difícil deslinde entre actos privados y actos institucionales del rey. Y, sobre todo, ante la falta de un mecanismo de abdicación forzosa o legal, para que pudiera ser efectiva la exigencia de responsabilidad el rey no ejemplar tendría que colaborar abdicando. Porque, para que la inviolabilidad no se convierta en un mero privilegio, hay que convenir con Aragón Reyes (2023, 43-44) que su contrapeso es “el deber de ejemplaridad del Rey y la carga de abdicar cuando esa ejemplaridad no se cumple”, evidenciándose así el equilibrio entre “normas políticas y normas jurídicas que es la esencia de la institución monárquica”.

Por lo demás, esta interpretación restrictiva de la inviolabilidad y de la irresponsabilidad regia me parece que resulta más conciliadora con los ideales democratizadores vigentes, evitando tener que apostar por soluciones más drásticas como sería apostar por una reforma constitucional para reducir la inviolabilidad a los actos del rey como jefe del Estado. Algo que crearía no pocos problemas.

5.2 La ficción de la intachable ejemplaridad regia y la abdicación como mecanismo difuso para la depuración de responsabilidad: la válvula de salvación de la institución

Como ha podido apreciarse a lo largo de esta exposición, el estatuto de inviolabilidad del rey constitucional se funda en su condición de símbolo que representa la unidad y permanencia del Estado, pero presupone que asumamos como ficción jurídica la intachable ejemplaridad regia. Mientras esta ficción se demuestre cierta, y se perciba generalmente la ejemplaridad del monarca, el sistema funciona correctamente. El problema es cuando se levanta el velo y se descubre que la ficción era tal, como ha ocurrido en España con el rey Juan Carlos. Entonces, se produce un colapso de la lógica jurídica con difícil respuesta.

Y es que, según hemos podido ver, el reconocimiento de la inviolabilidad y de la irresponsabilidad de forma absoluta comporta una aporía democrática: la irresponsabilidad del rey va a ser plena, pero la transferencia de responsabilidad vía refrendo sólo cubre una parte de sus actos. De ahí que tengamos que pensar en cauces para salvar esta objeción cuando se desvela la desnudez de la ficción.

En nuestra doctrina, se ha planteado la posibilidad de extender el sentido de la inhabilitación regia prevista en el art. 59.2 CE a casos en los que el rey no hubiera actuado ejemplarmente. Pero esta opción plantea al menos dos problemas.¹⁰³ Por un lado, al tratarse de una forma de censura institucional resulta incompatible con la concepción absoluta de la inviolabilidad, tal y como ha sido delimitada por el Tribunal Constitucional. Y, por otro, desconoce que el rey inhabilitado sigue siendo rey, aunque se active la regencia y sea un rey “no ejerciente”, por lo que, como ha advertido De Miguel (2023, 168), en principio seguiría amparado por la inviolabilidad.

Por tanto, la única vía para salvar esta aporía democrática es la abdicación, aunque se aprecie que la misma también presenta insuficiencias en tanto que, según adelantamos,

su activación depende de la voluntad del propio monarca. De hecho, como ha planteado De Miguel (2023), la concepción restrictiva temporalmente de la inviolabilidad podría llevar a que el rey se “encasillara” para evitar potenciales exigencias de responsabilidad. Pero, si así ocurriera, el monarca pondría en juego la propia supervivencia de la Corona, que podría cuestionarse ya sea mediante reforma constitucional o por puras vías de hecho. La conciencia de ello es lo que parece que movió al rey Juan Carlos a abdicar en un momento en el que la situación todavía resultaba, por así decir, controlable -si hubiera demorado la decisión y se hubiera enrocado el traspaso de la corona a su hijo podemos estar seguros de que se habría hecho mucho más traumático, si es que no se hubiera visto frustrado-. Como también le ocurriera a la reina Juliana de los Países Bajos que en 1980 abdicó en favor de su hija Beatriz para escapar del escándalo de las comisiones recibidas por su marido (Escajedo San-Epitaí, 2022, 217). Y la abdicación en 1946 de Víctor Manuel III de Italia en su hijo Humberto II, el “*Re di Maggio*”, fue también el intento, podríamos decir casi a la desesperada, de salvar la monarquía, si bien éste sólo pudo reinar durante 33 días, tras el referéndum constitucional donde se impuso la opción republicana.

De esta manera, la abdicación cumpliría con un doble papel en la lógica constitucional de la monarquía parlamentaria. En primer lugar, si se asume la concepción de la inviolabilidad absoluta pero no permanente, sería el paso previo que permitiría depurar responsabilidades desde el punto de vista jurídico en relación con actos privados del rey, realizados mientras fue rey. Y, en segundo lugar, la abdicación funcionaría como un instrumento para la exigencia difusa de responsabilidad política al rey (De Miguel, 2022, 109).

Así, en tanto que el hecho de abdicar depende del propio monarca, y no es un tercero el que fuerza este mecanismo, no puede aducirse que sea un instrumento de censura jurídica o sanción vedado por las prerrogativas regias. Y, como responsabilidad política, al ser difusa, de manera que la rendición de cuentas se produce de forma etérea o informal ante la opinión pública, tampoco podría considerarse contraria a la

inviolabilidad, que sólo previene posibles censuras jurídicas o político-institucionales (García Canales, 1991, 198).¹⁰⁴

Y, por estas mismas razones, la responsabilidad difusa del rey articulada a través de la abdicación puede proyectarse al margen de la lógica del refrendo, ya que éste traslada la responsabilidad desde el punto de vista jurídico y previene el control o sanciones político-institucionales, pero no evita que si el rey pierde su “credibilidad” pública sea hecho responsable por y ante la sociedad (García López, 2019, 49). Como ha destacado este autor, en una monarquía parlamentaria “la responsabilidad sobre la suma íntegra de sus comportamientos y la manera de ejercer el cometido fundamental de la institución recae exclusivamente sobre el propio monarca y su trayectoria” (García López, 2019, 49).¹⁰⁵

Así las cosas, que la abdicación opere fuera de la lógica de la responsabilidad jurídica o político-institucional en sentido fuerte, no le resta valor en la óptica de un correcto funcionamiento del orden institucional, porque la “férrea ley de la opinión pública”, de la que la monarquía no escapa (Torres del Moral, 2018, 49), es también una vía eficaz para el control y la exigencia de responsabilidad con pleno sentido democrático. Y, en este caso, permite la cuadratura del círculo: la compatibilidad desde el prisma democrático entre inviolabilidad absoluta y que el rey tenga un ámbito propio de actuación, aunque sea como poder de persuasión sin *potestas*.

La razón última de la relevancia democrática este mecanismo de responsabilidad difusa es que la monarquía, más que la república, está en una posición muy precaria que necesita precisamente de esa legitimidad funcional que nace del propio reconocimiento social, sin la cual no puede sobrevivir, como hemos visto. Y el titular de la Corona debe ser el primero en ser consciente de ello. Como ha explicado Torres del Moral (2004, 66): “La Monarquía está en desventaja con la República. El descrédito de un presidente republicano puede comportar su dimisión o su no reelección, pero esto no puede ocurrir en la Monarquía (...) El descrédito de los reyes (...) puede arrastrar el de la propia forma monárquica de la jefatura del Estado, que no basa su salud política en la medicina del

sufragio universal, sino en la singularidad de una familia y en la función simbólica e integradora que cumple”.

Por eso, al final, esta vía es el mecanismo clave que actúa como válvula para la salvación de la institución en momentos de crisis reputacional, en la que el titular de la Corona hubiera comprometido el fundamento último de esta institución por su actuar no ejemplar.¹⁰⁶ Si bien, ante situaciones dramáticas como las que ha vivido nuestra monarquía en estos últimos tiempos, incluso la abdicación ha podido resultar insuficiente, tal y como ha advertido el profesor Víctor Vázquez (2021, 508-509), habiéndose tenido que dar un paso más allá para recurrir a una suerte de repudio, como “acto radical de negación moral de la ascendencia”, que en nuestro caso se ha evidenciado en el destierro en el que vive don Juan Carlos. Un repudio que quizá haya sido necesario para afianzar la Corona, pero que no deja de resultar traumático y casi contradictorio con los principios que rigen la lógica de la propia institución.

6. Balance final

A lo largo de este trabajo hemos tratado de cumplir con el reto de profundizar en la “componente intelectual” del rey en la Constitución de 1978, como un “rey republicano” en la lógica de una monarquía parlamentaria (García López, 2021). Así, hemos podido constatar cómo, tanto la letra de la Constitución como la praxis institucional de nuestra monarquía, han configurado un rey neutral, pero no neutralizado, que en su sola posición simbólica ya cumple con una importante función constitucional, pero al que, además, le corresponden importantes funciones representativas y moderadoras de indudable valor para el orden institucional. Y, como monarca no neutralizado, aunque carezca de poderes jurídicos efectivos, de tipo decisorio, sin embargo, sí que va disfrutar de un poder de persuasión o influencia, como magistratura de prestigio, y dispone de un ámbito de un ámbito de autonomía propio, no subordinado, para el cumplimiento de sus altas funciones constitucionales. Ahora bien, esta concepción de la posición y funciones del jefe del Estado nos ha obligado a resolver la aparente contradicción democrática con su

particular estatuto de inviolabilidad e irresponsabilidad. La respuesta para salvar las objeciones que desde este prisma democrático puedan realizarse la hemos encontrado, por un lado, a través de la precisa delimitación del refrendo, yendo más allá de su efecto translaticio de responsabilidad, para ver en cada intervención regia cómo operaría como mecanismo de control político de los actos del rey, sin anular la autonomía de éste, incluso en ámbitos donde su actuación sea meramente representativa o ejercicio de su influencia como magistratura de prestigio. Y, por otro lado, aunando una interpretación restrictiva temporalmente de la inviolabilidad e irresponsabilidad regias, con la afirmación de la abdicación como mecanismo difuso de depuración de la responsabilidad de un rey no ejemplar con pleno valor en la lógica democrática.

Pero, más allá, espero haber cumplido con el propósito político-constitucional de haber contribuido a justificar por qué un monarca democrático con sus atribuciones constitucionales puede contribuir “a que la política salve su ser democrático” (García López, 2014, 314). Y, en este sentido, creo que la monarquía parlamentaria en general, y la nuestra en especial, en estos tiempos de turbulencias políticas que han llevado a un evidente deterioro de nuestro orden institucional, puede resultar especialmente útil para atajar algunos de los más importantes males que la aquejan, como ya advertimos: desde la contaminación partitocrática, a la polarización y la liquidez de la vida política actual, pasando por la deriva presidencialista. Además, relacionado directamente con nuestra realidad político constitucional, frente a aquellos sectores que impugnan nuestra Transición como mito fundacional sobre el que se construye el orden democrático del que todavía hoy disfrutamos, el rey Felipe VI asume el desafío de preservar “lo vigente”, de forma que “el valor que quiere ofrecer hoy la Corona a la sociedad es la permanencia”, a diferencia del rey Juan Carlos que tuvo que encarnar los valores del cambio político (Vázquez Alonso, 2021, 503). Todo ello sin convertirse en un baluarte del *status quo* y del inmovilismo. No en vano hay una “unión inescindible entre nuestra Monarquía y nuestra Constitución” (Aragón Reyes, 2023, 21).

Pues bien, a modo de balance, podemos sentirnos satisfechos con nuestra monarquía parlamentaria en la experiencia constitucional que llevamos desde 1978, a pesar de los escándalos que han salpicado la parte final del reinado de don Juan Carlos. La Corona fue la “bisagra” (Garrorena Morales, 2011, 117) que permitió el tránsito de una dictadura a nuestra democracia, pero, además, ya en democracia supo ir desprendiéndose de los poderes efectivos de los que disfrutó e hizo uso en aquellos años de la Transición impulsando las reformas necesarias, para adecuarse a los estándares de una monarquía parlamentaria en una democracia del siglo XXI. Nuestros reyes han preservado en todo momento su condición como jefes del Estado neutrales, sin perjuicio de que, como hemos visto, hayan cumplido activamente con unas funciones no neutralizadas que han utilizado para inspirar con “voluntad de Constitución”. Si bien, como advertimos, se ha detectado un prudente repliegue de las intervenciones regias del ámbito político, que, sin embargo, se ha compensado con una presencia constante en la vida pública a través de un contacto regular con infinidad de colectivos. Nuestros reyes han sabido, además, erigirse en símbolo de integración en nuestra democracia pluralista, desde la perspectiva del pluralismo político -no injiriendo en el proceso de toma de decisiones políticas-, pero también desde la perspectiva de la integración territorial, aunque la fractura en Cataluña haya mermado sensiblemente la posición regia en este ámbito. Y, por mucho que el rey Juan Carlos falló en un aspecto fundamental, el de la ejemplaridad, al final asumió su responsabilidad a través de la abdicación y de su actual destierro, según dijimos. Ahora, el rey Felipe VI ha vuelto a insuflar una dosis de credibilidad a la institución, con un actuar intachable, al tiempo que ha sabido reforzar la “identidad republicana de la Corona” (García López, 2021, 372) en su acción cotidiana, con multitud de medidas (piénsese, por ejemplo, en todas las decisiones en relación con el control económico y presupuestario de la Casa Real),¹⁰⁷ pero también de gestos (como lo que ha avanzado en la laicidad de los usos de la Corona), que buscan enraizar la Corona en los valores democráticos. Quedaría pendiente, eso sí, introducir algún retoque jurídico en la Constitución, empezando por la eliminación de la discriminación en la sucesión a la Corona, para culminar esa configuración racionalizada y plenamente democrática de la institución.¹⁰⁸

Notas

1. Debemos destacar que existía ya en nuestro país un importante cuerpo doctrinal sobre la monarquía. Así, entre quienes fueron trabajando la configuración jurídica de la Corona en España, podríamos citar los trabajos monográficos de Menéndez Rexach (1979), Fernández-Foncheca Torres y Pérez de Armiñan y de la Serna (1987), Aragón Reyes (1990), García Canales (1991), Porras Ramírez (1995), Oliver León (2002), De la Iglesia Chamarro (2019), y las contribuciones de Herrero de Miñón (1991) (1997a) y (1997b). En dimensión comparada, Papell (1980), Rollnert Liern (2007) y, sobre todo, Tajadura Tejada (2022). Sobre cuestiones más sectoriales, recomendaría González-Trevijano (1998), Rollnert Liern (2005) y Cidoncha Martín (2023). Asimismo, se encuentran contribuciones de gran valor en obras colectivas de referencia como Lucas Verdú (1983), Torres del Moral y Gómez Sánchez (1995). Fundación Institucional Española (1999), o, más recientemente, Torres del Moral (2001), Gómez Sánchez (2006), Villanueva Turnes (2019).
2. A esta finalidad responden obras recientes que se plantean el rol de la monarquía en nuestras democracias, con una visión comparada, como, por ejemplo, Rolnert Liern (2007); Hazell y Morris (2020); AA.VV. (2021); Tajadura Tejada (2022), por citar sólo algunos interesantes trabajos colectivos.
3. Sobre la evolución de la monarquía en el proceso de consolidación del Estado constitucional hasta la forma de monarquía parlamentaria, véase el minucioso estudio de Oliver León (2002).
4. Prueba de ello es, por ejemplo, el reciente monográfico de la revista *Teoría & Derecho* (2023), o las recientes obras de Oliver (2022) y Nieto (2022), recensionadas en Tajadura Tejada (2023).
5. De forma minoritaria en nuestra doctrina, Pérez Royo (1984) tempranamente señaló la “incongruencia” y la “irracionalidad” de la jefatura del Estado en una democracia parlamentaria, haciendo suyos los argumentos de Kimminich, refutando a quienes defendían la funcionalidad de esta institución. En este sentido, recientemente, véase Oliver (2022, 137 y ss.), quien propugna la superioridad ética y política de la república sobre la monarquía.
6. Entre otros, pueden verse, entre los más recientes: Tajadura Tejada (2022); García López (2014) (2019) (2021) y (2023); Rollnert Liern (2005) (2021), De Miguel (2022).
7. En el siglo XIX podemos destacar el caso belga, donde la instauración monárquica es posterior a la afirmación de la nación y de la propia Constitución, por lo que ya nace una monarquía constitucional fundada sobre el principio de soberanía nacional y derivada de ella en la Constitución de 1831 (Sánchez Navarro, 2022, 152 y ss.).

8. En este sentido también se ha posicionado Oliver (2022), quien califica la monarquía como “anacronismo” y como “anomalía democrática”.
9. En sentido contrario, véase la posición que, por ejemplo, recientemente ha mantenido Oliver (2023, 25), para quien la monarquía parlamentaria es la última fase de la evolución histórica de las monarquías y exige desproveerla de cualquier poder efectivo.
10. Sobre la evolución de las monarquías parlamentarias, véase Rollnert Liern (2021), y en Tajadura Tejada (2022) pueden verse los capítulos de Gordillo Pérez, Sánchez Navarro, Escajedo San-Epitaño, y Rollnert Liern donde se observa nítidamente el progresivo recorte de las prerrogativas regias en las diferentes monarquías. Y resulta de notable interés el estudio de Cidonda Martín (2023, 47 y ss.).
11. En este sentido, destaca Cidonda Martín (2023, 187) como los monarcas parlamentarios europeos han perdido su *potestas* arbitral y moderadora, salvo un cierto residuo que quedaría en la monarquía belga en la formación del Gobierno, pero, en general, disfrutaban de facultades arbitrales y moderadoras basadas en su *auctoritas*.
12. Con un estudio sobre esta cuestión, véase el capítulo 2 de Cidonda Martín (2023).
13. En particular, la idea de B. Constant (2013, 211) de un “poder judicial de los otros poderes” en buena medida ha sido asumida por los tribunales constitucionales. A este respecto, la disputa del constitucionalismo de entreguerras sobre el defensor de la Constitución debemos entenderla cerrada, de forma definitiva, a favor de los postulados kelsenianos. Sin negar con ello que, como expresara García-Pelayo (2006) en su primer discurso como presidente del Tribunal Constitucional en 1981, la defensa de la Constitución es un “deber general” de todos los ciudadanos y de los poderes públicos, un deber que se impone “con especial vigor a los órganos situados en inmediata dependencia de la Constitución”. Si bien, y aquí la clave, a diferencia de los tribunales constitucionales, cuya “única razón de ser y de existir” es la defensa de la totalidad de la Constitución, en el resto de órganos éste no es sino un “deber genérico, de la consecuencia necesaria del cumplimiento de otras funciones o de una más entre éstas”.
14. De hecho, tal y como ha advertido Tajadura Tejada (2022, 57), cada vez se encuentra más extendida el reconocimiento en los actuales Estados constituciones de ciertos poderes “neutrales” que asumen funciones clave, como pueden ser las administraciones independientes, los bancos centrales o las autoridades fiscales. Es cierto que en estos casos estos órganos sí que cuentan con *potestas* y, aunque prime el elemento tecnocrático para su elección, suele haber una legitimación democrática, aún de segundo grado, en la elección de sus miembros.
15. También aquí, véase el capítulo 2 de Cidonda Martín (2023).

16. Entre nosotros, introduce esta noción Herrero de Miñón (1997, 57-58), para quien la dirección constitucional debe constituir “el fin de todas las competencias regias”, en la medida que viene a suponer la orientación que el monarca debe imprimir a sus actuaciones destinándolas a realizar la voluntad del cuerpo electoral en su conjunto, la comunidad de valores, frente a la dirección política del Gobierno, que actúa con la lógica del gobierno de las mayorías. Más recientemente, Tajadura Tejada (2022, 26 y ss.) también le ha atribuido al jefe del Estado parlamentario esa función de “dirección constitucional”. Y Eloy García (2023, 260) se ha referido a la función de “*indirizzo* constitucional” de la que sería cotitular el rey, con clara influencia italiana. En este país, el jefe del Estado sí que ha desplegado sus funciones como un “acordeón” para asegurar el armonioso funcionamiento de los poderes, no sólo a través de su poder de persuasión, sino valiéndose de las prerrogativas presidenciales que tiene reconocidas. Se entiende así que el presidente de la República cumple con una función de control constitucional y, de forma más amplia, de “orientación política constitucional” (Martinuzzi, 2022, 389, siguiendo a Barile). También en Alemania se atribuye al presidente de la República un “poder *constitucional* con responsabilidad para el bienestar del Estado en total, pero no poder político que da forma activamente al país” (Arnold, 2022, 335). Y, por supuesto, en Francia (Garrido López, 2022). En todo caso, como he señalado, creo que hay que ser muy cuidadoso al dejarse seducir por estas tesis si las proyectamos sobre monarquías parlamentarias. A este respecto, la aproximación que me parece más adecuada es la de Eloy García (2014, 308) al definir aquella política constitucional que sí que puede desplegar el rey como poder neutral, pero no neutralizado.

17. Para la comprensión de la forma de la jefatura del Estado parlamentario, véase la obra coordinada por Tajadura Tejada (2022).

18. Sirva como ejemplo el apodo como “il re” al presidente Napolitano en Italia, con obras como *Viva il re! Giorgio Napolitano, il presidente che trovò una repubblica e ne fece una monarchia*, de Marco Travaglio (2013).

19. En palabras de Tajadura Tejada (2023, 38), referidas en general a la jefatura del Estado parlamentaria, esta “expresa y representa simbólicamente los valores constitucionales y los fundamentos de legitimidad del sistema, concebidos como unidad y totalidad, a diferencia de los Parlamentos que expresan el pluralismo político y social y el principio de mayoría”.

20. En nuestra doctrina, ha defendido la posición del rey como “magistrado para la crisis”, especialmente Herrero de Miñón (1997, 65), como parte de esa función arbitral: “si arbitrar es garantizar el cumplimiento de las reglas del juego, en este caso, la Constitución, arbitrar va más allá de la Constitución misma para garantizar, no sólo su cumplimiento, sino su subsistencia y su

posibilidad. En este sentido el rey en cuanto árbitro es el magistrado para la crisis, el magistrado para el estado de excepción”. En sentido contrario, cfr. Pérez Royo (2007, 645). Creo que en nuestro país la experiencia del 23-F dejó huella en la precomprensión de esta facultad distorsionando en cierto modo el papel que atribuimos al rey en situaciones de crisis.

21. STC 108/1986, de 29 de julio, FJ. 13.

22. Aunque anecdótico, sirva el ejemplo que ya pusiera Bagehot (2010, 56): “la monarquía sirve de cabeza de la sociedad. Si no existiese, el primer ministro sería el primer personaje del país. Él y su mujer serían los que tendrían que recibir a los embajadores, y a veces a los príncipes extranjeros, ofrecer las más grandes fiestas al país, dar el ejemplo de la vida lujosa, representar a Inglaterra ante el extranjero, y al gobierno de Inglaterra ante los ojos de los ingleses”.

23. A una conclusión similar llega Cidonda Martín (2023, 191-192).

24. Como explica García Pérez (2021, 332), una de las virtudes de la tesis de B. Constant es precisamente haber demostrado que el rey vitalicio es la mejor garantía de neutralidad en el juego político, de forma que, si la monarquía se identifica con la democracia y hace de ella su razón de ser, el rey neutral puede llegar a cumplir con sus funciones mejor que un presidente electo.

25. Como ha estudiado Rollnert Liern (2021, 35-36), junto a España, Suecia y Japón serían los únicos países donde la Constitución habría constitucionalizado expresamente la monarquía parlamentaria, si bien la Constitución española es la única que utiliza la expresión “monarquía parlamentaria”. Más allá, se reconoce el principio parlamentario en las Constituciones de Suecia y Luxemburgo (cuyos textos no incluyen una calificación jurídico-política de la forma monárquica), Liechtenstein (aunque se defina como una “monarquía constitucional”), e, implícitamente, Dinamarca y Noruega donde sus Constituciones han recogido la renuncia de los ministros si el Parlamento les retira la confianza.

26. Véase también Clavero (2021, 189 y ss.), quien plantea lo que en su opinión fue una instauración diferida de la monarquía por la dictadura.

27. Téngase en cuenta, además, como ha destacado De Miguel (2022, 101), que la referencia incluida en el art. 57.1 a que don Juan Carlos es el “legítimo heredero de la dinastía histórica, introducida mediante enmienda, supuso introducir otra fuente de legitimidad, la dinástica. Si bien, siguiendo a García Torres, advierte que pudo tener un sentido útil al poner el acento en que su legitimidad no derivaba tanto de la decisión de Franco como de la renuncia de don Juan.

28. Como ha estudiado Herrero de Miñón (1997, 44), “el Rey, por ser Jefe del Estado, tiene una posición formalmente preeminente y materialmente autónoma en cuanto al ejercicio de un

ámbito de potestad. [...] este ámbito será más o menos amplio y podrá, acaso, consistir en un mero no hacer, pero la incoercibilidad de este hacer o la inmodificabilidad de lo hecho, dará a su acción u omisión un carácter “soberano” en el sentido de no reconocer superior. Su actividad no puede ser ni corregida ni suplida”.

29. Encontramos un estudio monográfico sobre esta cuestión en Cazorla Prieto y Fernández-Foncheca (2021).

30. Comparto con Tajadura Tejada (2022, 32) que la condición como símbolo no es tanto una función como una manifestación de lo que “es”. Y aquello que “es” el jefe del Estado termina permeando todas las funciones que desarrolla. De forma que, “todas las competencias del jefe del Estado participan así de una u otra suerte de esa función simbólica”, si bien se encuentran algunas facultades estrictamente representativas que están especialmente unidas a esa idea de que sea el símbolo de la unidad y permanencia del Estado (Tajadura Tejada, 2022, 40).

31. Como ha desglosado Tajadura Tejada (2022, 36-37), el jefe del Estado simboliza así: a) la unidad última y fundamental del poder del Estado, b) la unidad de la nación o del pueblo, c) la unidad del Estado como sujeto de Derecho internacional, d) el orden material de valores que expresa la Constitución, d) la permanencia del Estado. En todo caso, creo que Pérez Royo (2007, 645) acierta al señalar que, en sentido propio, no puede considerarse al jefe el Estado como representación del pueblo del Estado como unidad política porque eso le corresponde al Parlamento. Y, adicionalmente, como advierte Herrero de Miñón (2017, 29) cuando se reconoce que el jefe del Estado también simboliza esos valores comunitarios, hay que tener en cuenta que son “los valores vigentes en la sociedad de su tiempo sin confundir la vigencia con la moda del instante y fomentando la solidaridad sentimental intergeneracional, base de la continuidad del Estado que su jefatura expresa y garantiza según los textos constitucionales”.

32. En concreto, Smend (2019, 50) plantea cómo lograr una integración material “por medio de la representación de los valores históricos que tienen vigencia actual en símbolos políticos, tales como las banderas, los escudos, los jefes de Estado (en especial, los Monarcas), las ceremonias políticas y las fiestas nacionales”.

33. En palabras de García Pelayo, M. (1991, 991): “la función del símbolo político no se agota en comunicar algo, como el mero símbolo discursivo o lógico, sino que tal comunicación no es más que el supuesto para promover y sustentar el proceso integrador; su función no es sólo dar a conocer unas significaciones, sino transformarlas en acción”.

34. Como se afirma en la STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3, el rey “dispone de capacidad para promover o para perfeccionar iniciativas jurídicas (arts. 65 o 99.1 CE), pero no tiene posibilidad

de adoptar por sí decisiones de poder o realizar los actos necesarios para su ejecución. Se sitúa, pues, en una posición supra partes, que le permite relacionarse con los poderes e instituciones del Estado facilitando el funcionamiento efectivo de estos, pero no interfiere en la dirección política”.

35. La Comisión de Venecia (2019, § 58), en este sentido, ha reconocido que no hay un modelo único de monarquías en Europa, pero para que la “forma de gobierno monárquica sea compatible con los principios democráticos y de Estado de Derecho, el monarca no podrá tener en sus solas manos ningún poder legislativo y/o ejecutivo independiente con impacto real, en la medida que no está elegido democráticamente, ni sujeto a control parlamentario o judicial”.

36. Así, por ejemplo, en Italia ha existido un importante debate sobre la necesidad del refrendo en los actos presidenciales, aunque finalmente se ha impuesto la interpretación de que éste es necesario con escasas excepciones (mensajes no formales, actos de dimisión o actos del presidente en órganos colegiados) (Martinuzzi, 2022, 387). En Alemania la Constitución contempla que el presidente puede ejercer algunos poderes sin necesidad de refrendo y se discute hasta qué punto puede negarse a prestar su firma en actos en los que tiene que intervenir por motivos constitucionales (Arnold, 2022, 358 y ss.).

37. A este respecto, puede verse el minucioso estudio de Porras Ramírez (1995, 188 y ss.).

38. Parafraseo aquí a Pérez Royo (1984, 7 y ss.), quien partiendo de la distinción de Montesquieu entre “naturaleza” y “principio” de las instituciones, concluye que la jefatura del Estado en los Estados constitucionales es una anomalía por tratarse de una institución con “mucha naturaleza” y “poco principio”, “pensada para «estar» y no para «actuar»”.

39. En concreto, del art. 87 Const. italiana cuando dispone que el presidente de la República es el “jefe del Estado y representa la unidad nacional”, y del art. 5 de la Constitución francesa que establece que el presidente de la República “asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado”.

40. La imprecisa redacción del precepto ha dado pie a distintas interpretaciones acerca de en qué medida incorpora una atribución de funciones, sobre el carácter más o menos transversal de esa función simbólica o sobre si la función de alta representación exterior es una especificación de la función simbólica. A este respecto, véase Rollnert (2005). Por mi parte, creo que, lo más adecuado habría sido reconducir las funciones regias a dos, la representativa (tanto a nivel interno como externo) y la arbitral y moderadora, entendidas, además, como “competencias abiertas” (García Canales, 1991, 215), quedando la simbólica como una metafunción anudada más bien al ser de la propia institución. Esta será por tanto la lógica que siga en la explicación.

41. Sobre la comprensión de esta función, véase en especial la monografía de Rollnert Liern (2005). En nuestra doctrina, se han mantenido posiciones contrapuestas, entre quienes le conceden al rey un importante rol arbitral o moderador, por ejemplo, Herrero de Miñón (1997) y quienes rechazan que la función moderadora del jefe del Estado sea compatible con el principio democrático (así, Pérez Royo (2007)). Recientemente, hemos destacado la posición de Tajadura Tejada (2022, p. 49) quien ha llegado a reconocer al rey como la “clave de bóveda política”, mientras que el TC sería la “clave de bóveda jurídica”, al que le correspondería una función de “dirección constitucional”, como antes hemos señalado.
42. En este sentido, véase también Cidonda Martín (2023, 191), que destaca cómo “la ‘auctoritas’ arbitral y moderadora no es cosa baladí”.
43. Téngase en cuenta que en la traducción de Adolfo Posada reeditada en 2010 se refiere al triple derecho a “dar su opinión, a animar, y, por último, a hacer sus advertencias” (Bagehot, 2010, 82).
44. Sobre la regulación constitucional de la Corona y cómo “reinar sin gobernar” se presenta como un desafío funcional, véase De la Iglesia (2019, 53 y ss.).
45. En una aproximación comparada, sobre los “poderes propios” o la “prerrogativa” regia/presidencial, véase Herrero de Miñón (2017). En especial, puede verse la progresiva desactivación de las prerrogativas regias en las monarquías parlamentarias de nuestro entorno en los trabajos de Gordillo Pérez (2022, 139 y ss.), Sánchez Navarro (2022, 163 y ss.), y Rollnert Liern (2022, 241 y ss.) y (2021).
46. Como ha expresado García López (2014, 297), podemos entender que, en la medida que nuestra Constitución es racional-normativa, eso ha dejado fuera residuos que la tradición puede dejar allí donde se ha producido una transformación evolutiva -como ocurre, según vimos, en las monarquías parlamentarias que aún hoy son nominalmente constitucionales-, por lo que no podemos ver en nuestra Constitución atisbo alguno de poder de reserva, tanto que la preocupación del constituyente fue “atar jurídicamente hasta el final las atribuciones constitucionales del monarca”. A este respecto, puede verse también De Miguel (2022, 112 y s.), quien niega que el rey en España tenga un “poder de reserva” sin perjuicio de la legitimidad de sus actuaciones en el contexto de “accidentes históricos” en los que ha ejercido una función extraordinaria de suplencia.
47. Entre otros autores, comparten que el rey no puede concebirse como un guardián de la Constitución, Aragón (1990, pp. 80 y ss.) o García Canales (1991, pp. 221 y ss.).

48. La primera corriente, mayoritaria en la doctrina española y cuyo principal exponente habría sido Aragón Reyes (1990), ha distinguido entre unas potestades o competencias jurídicas del rey recogidas taxativamente en los arts. 62 y 63 CE, que, además, han de ser concebidas como actos debidos del monarca; y otras actuaciones moderadoras o arbitrales, como magistratura de prestigio, y, por tanto, concebidas con una dimensión estrictamente política, expresión de su influencia política pero no de un poder jurídico. Por otro lado, un sector minoritario, con autores como Herrero de Miñón o Fernández-Fontecha, han negado el estricto carácter como actos debidos de las intervenciones regias y han planteado que el rey asumiría, por mor del art. 56.1, unos poderes arbitrales y moderadores que no se agotarían en el listado de funciones de los artículos 62 y 63 y que adquirirían especial importancia en momentos excepcionales. Sobre las distintas lecturas que se han hecho de estos preceptos, véase Rollnert Liern (2005, 31 y ss) o Portero Molina (1999).

49. Como explica Expósito Gómez (2023, 21-22), “en un ámbito más político” se ve como cobra sentido el rol que constitucionalmente está llamado a desempeñar el rey, “que lo aleja de ser un mero ornamento del Estado y dota de todo sentido y relevancia a la propiedad de sus funciones. En un plano en el que el Rey goza de mayor margen de actuación a través de una multiplicidad de actos no tasados (viajes oficiales, presencia, audiencias, comunicados, discursos, etc.) y entre los que cobra una posición relevante los Mensajes”.

50. Hago más las críticas que recoge Rollnert Liern (2005, 85 y 147-148), siguiendo a Portero y Herrero de Miñón.

51. Siguiendo la tesis de este autor aquí compartida, hemos asumido una función privativa del rey, deducible del art. 56.1, pero reducida al ámbito de “actuaciones no formalizables por procedimientos jurídicos distintos de los previstos para el cumplimiento de las atribuciones regias, expresas y taxativas, enunciadas en otros preceptos constitucionales” (García Canales, 1991, 227). De forma que “arbitrar y moderar es algo que realiza el Rey habitualmente en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas por la Constitución. Fuera de ese listado, la actuación del Rey no puede encontrar formalización o plasmación exterior” (García Canales, 1991, 227). En concreto, el 56.1 CE, “como atribución específica y diferenciable de las competencias consignadas en otros artículos de la Constitución, no se podría ir más allá de la mediación, advertencia y consejo; esto es, de una actividad no formalizable ni exteriorizable en su contenido sustantivo” (García Canales, 1991, 228). En caso de tener manifestación exterior, con independencia de que se tratara de actos políticos o jurídicos, y aunque fueran actos no documentales, requerirían del refrendo (García Canales, 1991, 228).

52. A este respecto, considero que uno de los valores de la aproximación de García Canales (1991) es precisamente que no renuncia a buscar un contenido jurídico a la hora de estudiar las funciones regias, también la moderadora y arbitral, frente a la corriente mayoritaria en nuestra doctrina que abdica a la hora de ofrecer una lectura jurídica de estas facultades al considerar que se trata de una manifestación de la dimensión política de la monarquía parlamentaria, concebida como una magistratura moral. No creo que deba disuadirnos de este ejercicio de interpretación jurídica la constatación de que la eficacia de las actuaciones regias depende de su capacidad de persuasión y no de un respaldo coactivo del Derecho, en la medida que, como señalamos, por mucho que se trate de una magistratura de prestigio ello no le quita su significación constitucional. Una actuación como juristas que debe desarrollarse, aún a sabiendas de que las conclusiones a las que lleguemos no pueden fundarse en una lectura apegada a los preceptos, sino que exige una adecuada comprensión político-institucional de aquello que es un rey en una monarquía parlamentaria. Porque, como sabemos, un constitucionalista no puede permitirse ser un miope leguleyo y, de ahí, las continuas llamadas en los estudios de nuestra disciplina al Derecho comparado y a ineludibles referencias históricas.

53. Véase el minucioso análisis que realiza de las distintas formulaciones doctrinales González-Trevijano (1998, 113 y ss.).

54. Como ha estudiado González-Trevijano (1998, 65 y ss.), pueden distinguirse los siguientes tipos de refrendo en atención a su significado y finalidad: 1. Como formalidad certificante. 2. Como compromiso de realizar el mandato del monarca. 3. Como limitación formal de la voluntad del monarca. 4. Como limitación material de la voluntad del monarca e instrumento de la responsabilidad ministerial. 5. Como instrumento de coordinación y coherencia de las tareas ministeriales.

55. El Tribunal parece descartar que esto sea posible en una visión reduccionista de las intervenciones del rey a las meras intervenciones específicamente previstas por la Constitución. Así, en su STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3, señala: “En el sistema de monarquía parlamentaria de la Constitución de 1978, el rey no puede actuar autónomamente y carece, en principio, de facultades propias de decisión, por lo que no puede producir, por su sola voluntad, actos jurídicos vinculantes. Ello es consecuencia de que el monarca no es titular del ejecutivo, de modo que los actos de relevancia constitucional que lleven su declaración y firma requieren del concurso de otro órgano estatal y son de ejercicio reglado o debido, sin margen de discrecionalidad. Tal circunstancia de ausencia de responsabilidad es la que justifica la existencia del refrendo, que traslada la responsabilidad a las autoridades que refrenden aquellos actos.” Sin embargo, en esa

misma sentencia, había reconocido anteriormente que sí que disponía de una cierta potestas en las atribuciones dadas al rey por los arts. 65 y 99 CE. En realidad, lo que parece es que el Tribunal se deja llevar por la visión que como señalamos es mayoritaria en la doctrina y abdica de una reflexión jurídica sobre el sentido del refrendo en una monarquía parlamentaria allí donde el rey despliega su *auctoritas*.

56. En buena medida comparto con De Miguel (2022) que el refrendo sirve para hacer que el órgano refrendante participe en y controle la decisión del monarca. Ahora bien, en mi opinión, como trataré de explicar, ello no anula un cierto margen de autonomía en la intervención regia allí donde ésta no sea un acto debido. Además, debemos tener en cuenta que como instituto que sirve para el control del rey, el refrendo no opera sólo cuando el rey interviene con poderes jurídicos, aunque sean reglados para culminar un proceso, sino, especialmente, desde una perspectiva política, cuando despliega su poder de influencia al amparo de las funciones que constitucionalmente tiene reconocidas. Y, como diré, que exista una responsabilidad política difusa que asume el propio rey ante la opinión pública, no le resta valor al refrendo desde el punto de vista político-institucional, y jurídico. Sin embargo, De Miguel (2023, 153) se muestra más crítico y concluye que más allá de los actos formales de los arts. 62 y 63 el refrendante no asume responsabilidad alguna, por lo que advierte la “pérdida de operatividad institucional” del refrendo.

57. Cfr. González-Treviano (1998, 242 y ss., y 251) y Porras Ramírez (1995, 187 y ss.).

58. Como ha expresado García Canales (1991, 233), el refrendo “requiere una actitud de franca colaboración entre el monarca y el Gobierno (bien con los ministros, bien, cada vez más frecuentemente, con el presidente del Gobierno), dentro del respeto a las normas generales del parlamentarismo y del respeto a la persona del Rey y a la institución que encarna”.

59. González-Treviano (1998, 232 y ss.) plantea algunos actos con significación jurídico-privada cuya exclusión del refrendo resulta dudosa, como son las renunciaciones, las abdicaciones y las incapacitaciones, el testamento, la prohibición del rey para contraer matrimonio o el consentimiento matrimonial. Este último lo excluiría por ser, a mi entender, un acto estrictamente privado. Asimismo, incluye también algunos escritos de carácter diplomático, entre los cuales (de ahí su significado más privado) los telegramas que envía el monarca a otros jefes de Estado de condolencia o felicitación.

60. Entre otros, recoge la concesión de la dignidad de Infante de España de privilegio, la autorización de los títulos de la Casa Real, la concesión *ex novo* o creación de títulos del Reino y la fijación de su régimen sucesorio, actos de aprobación de reformas estatutarias como las reales

maestranzas, nombramientos en diversas entidades privadas o singulares, etc. Todos ellos con base en normas de muy diferente rango y, en algún caso, privadas, como los estatutos de ciertas entidades. González-Treviano (1998, 239) contempla únicamente la creación de un título nobiliario.

61. Así los denomina Consejo de Estado (2022, 18).

62. Como corolario a reconocer al rey como clave de bóveda en la garantía política de la Constitución, el profesor Javier Tajadura se ha preguntado en alguna conferencia si el rey tendría que verse obligado a firmar un nombramiento ministerial en el que, por ejemplo, se le propusiera a un exterrorista como ministro del interior. Mi respuesta es que claramente es que sí. El rey, según venimos sosteniendo, no puede actuar aquí con los poderes que, por ejemplo, sí que desplegó el presidente Napolitano, so pena de quedar sentenciado desde el punto de vista de su posición neutral.

63. Aunque en la doctrina no ha tenido gran acogida estas tesis, puede verse la posición mantenida por Sánchez-Cabezudo Rina, T. (2021, 261), habida cuenta de la relevancia de la revista en la que el artículo se publica, donde la autora propugna que el rey se hubiera impuesto adoptando “una decisión en defensa de los intereses del Estado”, negándose a firmar los indultos. Como representación de la posición mayoritaria en doctrina, véase Aguado Renedo (2001, 123 y ss), quien descarta que pueda entenderse ni como un derecho ni como una prerrogativa en sentido material, ya que se trata de un acto debido, de forma que la intervención regia es meramente simbólica.

64. Recuérdese que la polémica se suscitó cuando la presidenta de la Comunidad de Madrid se preguntó públicamente: “¿Qué va hacer el rey de España a partir de ahora? ¿Va a firmar esos indultos? ¿Lo van a hacer cómplice de eso?”. Algo que reiteró posteriormente cuando advirtió que se le estaba poniendo “una trampa” al rey con los indultos y que le parecía un “bochorno y humillación que el Rey de España” tuviera que firmarlos.

65. Reveladoras resultaron las declaraciones del propio rey Juan Carlos en su conversación con Villalonga (1993, 247-248), donde refirió que “cuando el Rey se dirige a todos los españoles, lo hace con completa libertad. En Inglaterra, la Reina Isabel lee un discurso de la Corona escrito por el Primer Ministro y sus colaboradores. Pero en lo que yo digo no hay intromisión de nadie. Y creo que ahora la gente sabe que lo que dice el Rey es lo que el Rey piensa. [...] Sí, el presidente del Gobierno sabe lo que yo voy a decir (no sería leal por mi parte ocultárselo), pero no sabe en qué términos voy a expresarlo. Mi discurso es el resultado de un pacto entre el presidente del Gobierno y yo. Yo le digo: “Esto es lo que voy a decir a los españoles. ¿Qué piensa usted?”. Por lo

general, está de acuerdo conmigo. A veces discutimos a propósito de un matiz, de una palabra que conviene o no emplear. Pero lo importante (y ese es el lujo que me permito) es que yo pueda decir a los españoles lo que esperan que les diga”.

66. El mismo puede leerse en https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/juan-carlos-i-i-discurso-de-la-corona-22-noviembre-1975/html/3bfb5f9a-a0ff-11e1-b1fb-00163ebf5e63_2.html.

67. Sobre los discursos del rey, véase el trabajo de Tenorio Sánchez y Gonzalo González (1995, 116), cuyas conclusiones comparto, cuando sostienen que en una monarquía parlamentaria “no existe propiamente un derecho de mensaje” (al modo que se configura en las repúblicas), por lo que los discursos regios “deben contar con el consentimiento y el refrendo del Gobierno”, si bien, caben dos variantes: aquellos discursos que por su contenido despliegan el criterio político del Gobierno, y los discursos que reflejan una “opinión política del Estado, apartidista, que recuerde los principios fundamentales en que descansa la unidad nacional”, que son los que se dan en España. En este sentido, véase también Torres del Moral (2014, 64). De esta manera se consigue compatibilizar esta limitada autonomía del rey con el principio democrático. En sentido contrario, véase Oliver (2023, 37), quien se ha mostrado muy crítico con la indeterminación sobre la autoría de los mensajes del rey y ha propuesto que se les atribuyan al Gobierno, siendo este el responsable por los mismos. Sobre el refrendo en los mensajes de los jefes de Estado a nivel comparado, véase González-Trevijano (1998, 244 y ss.).

68. Así ha sido relatado por fuentes periodísticas, sobre todo a raíz del conflicto suscitado por la entrega de despachos a los jueces en 2020, al que me referiré a continuación. Cfr. <https://www.larazon.es/espana/20200925/nfbl32dpojd5vfezgg3wp3t42m.html>. Este distanciamiento de los despachos con el rey también se produjo cuando el presidente Rajoy se encontraba en funciones en 2016. Cfr. https://elpais.com/politica/2016/03/23/actualidad/1458760597_285747.html

69. Así, mientras que entre 1975 y 1978 el rey Juan Carlos presidió 5 Consejo de Ministros, como se ha dicho, entre 1976 y 2014 fueron 12 (1983, 1984, 1985, 1988, 1991, 1992, 1993, 1996, 1999, 2004, 2008 y 2012). El rey Felipe presidió su primer Consejo de Ministros en 2014 y luego ha tenido una segunda ocasión en 2020. Cfr. https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/los-consejos-ministros-presididos-por-rey-desde-transicion-hasta-hoy-20200217_623395

70. En ocasiones se ha especulado, puede que con fundamento cierto, sobre la influencia que podía ejercer el rey Juan Carlos especialmente en la designación de los ministros de Defensa, al menos durante los primeros años de nuestra democracia. De ser cierto, tiene su lógica: en

aquellos momentos el poder militar no estaba plenamente embridado constitucionalmente, como evidenció el 23-F, y las buenas relaciones que mantenía el rey Juan Carlos con altos mandos de las Fuerzas Armadas seguramente le permitían aconsejar a los presidentes del Gobierno a este respecto. Es de suponer que esta capacidad de influencia, de haber existido, se haya ido neutralizando y de ahí que actualmente podamos concebir como un despacho meramente protocolario el de comunicación de los ministros. A mayores, ya dentro de lo que quizá sea patológico, en 2020 el presidente Sánchez comunicó telefónicamente los miembros de su Gobierno al rey y no se reunió personalmente.

71. Recuérdesse que el conflicto comenzó con una serie de discrepancias entre la Sala 1ª del Tribunal Supremo con decisiones del Tribunal Constitucional. Ya en 1994, los magistrados de la Sala de lo Civil del TS se plantearon apelar al rey para trasladarle su malestar por lo que consideraban injerencias del Constitucional (cfr. https://elpais.com/diario/1994/02/08/espana/760662019_850215.html). Posteriormente, el enfrentamiento se agravó cuando el Constitucional anuló en los años 2000 y 2001 unas sentencias del Supremo por violación del derecho a la intimidad personal y familiar en el caso Isabel Presley (SSTC 115/2000, de 5 mayo y 186/2001, de 17 de septiembre), a las que siguió una airada respuesta por parte del Tribunal Supremo primero con la STS 1064/2001, de 5 de noviembre, donde apuntaban que los magistrados del constitucional podrían estar incurriendo en el vicio de los “masoretas” y que, en consecuencia, resolvían por “imperativo legal” en el sentido dado por el Constitucional, y en 2004 esta sala condenó a los magistrados constitucionales por responsabilidad civil por culpa grave (STS de 23 de enero de 2004).

72. Parra Gómez (2023, 115) ha estudiado este caso con una aproximación distinta a la que aquí se plantea, toda vez que a juicio de este autor la asistencia protocolaria del rey sería un “acto institucional” no sujeto a refrendo. Sin embargo, tal y como hemos señalado y a continuación sostendremos, en nuestra opinión este tipo de actos del rey también quedarían sujetos a la necesidad de refrendo y cualquier discrepancia debe resolverse a través del diálogo entre Gobierno y Casa Real, porque en ninguna de sus manifestaciones externas el rey puede actuar solo.

73. Conviene reiterar ahora lo declarado en la STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3.a): “la configuración constitucional de la monarquía parlamentaria así diseñada permite al rey, en cuanto titular de la Corona, ostentar una posición de *auctoritas*, pero no de *potestas*, con las salvedades que la Constitución le atribuye (v.gr. arts. 65 y 99 CE)”. De forma que “Dispone de capacidad para promover o para perfeccionar iniciativas jurídicas (arts. 65 o 99.1 CE), pero no

tiene posibilidad de adoptar por sí decisiones de poder o realizar los actos necesarios para su ejecución”. Y, aunque el texto es antiguo, sobre las posiciones doctrinales en relación con la discrecionalidad del monarca en la propuesta del candidato a presidente del Gobierno, véase Revenga (1988, 114 y ss.).

74. Así, un rey puede asumir un cierto rol activo para desbloquear la imposibilidad de formar gobierno como ocurrió en Bélgica en 2011. Si bien, me parece un exceso, según relata Sánchez Navarro (2022, 176), que el rey Balduino se opusiera en alguna ocasión a nombrar ministros. Y, a mi entender, en una monarquía parlamentaria la intervención regia nunca podría llegar al nivel de la que tuvo el presidente Napolitano en Italia para la formación del gobierno Monti (2011) o ante el primer gobierno Conte por Mattarella (2018), cuando vetó la propuesta de nombramiento del ministro de Economía por euroescéptico. En Alemania en 2017 el presidente federal también jugó un papel de mediación en la formación del gobierno de gran coalición, aunque menos activa de lo que se ha visto en el país transalpino.

75. Sobre esta cuestión, me remito a lo estudiado en Teruel Lozano (2017).

76. En particular, en Bélgica y Holanda el rey puede designar informadores o negociadores, y es una práctica que también se ha seguido en alguna ocasión en Italia. A este respecto, tuve la oportunidad de plantear la conveniencia de incorporar la posibilidad de que el rey recurra a informadores o negociadores en Teruel Lozano (2021, 368), comparando el procedimiento de investidura en España y en Italia.

77. Previamente a las elecciones de 2023, la situación más compleja se había vivido en 2015 cuando Rajoy no aceptó el encargo regio y el rey Felipe tuvo que celebrar una nueva ronda de consultas a resultas de la cual fue Sánchez quien, en su condición de líder del segundo partido más votado, asumió la encomienda. De hecho, para cubrir la neutralidad de la intervención regia, la Casa del Rey hizo público un comunicado dando cuenta de que había ofrecido a Rajoy ser candidato pero éste había declinado. Tras la repetición electoral en junio de 2016 y la constitución en julio de las nuevas Cortes, a finales de ese mismo mes el rey celebró ronda de consultas y sin solución de continuidad propuso a Mariano Rajoy, líder del partido más votado, como candidato, y éste ahora sí asumió el encargo.

En 1996 el rey Juan Carlos también optó por celebrar una ronda de consultas y de forma inmediata proponer como candidato a Aznar, ya que el PP había sido el partido más votado, aunque el PSOE de González habría podido tratar de formar gobierno, ya que los votos estaban bastante fragmentados y con IU superaba los votos del PP.

Asimismo, en 1981 el rey dejó transcurrir 4 días entre el término de las consultas y la propuesta regia, seguramente por la compleja situación política derivada de la dimisión del presidente Suárez.

78. Así le ocurrió a la reina Beatriz de Holanda que fue acusada de no ser neutral y en 2012 se eliminaron las funciones del rey para intervenir en la negociación de las coaliciones de gobierno (Escajedo San-Epitaño, 2022, 202, 225). En Bélgica el rey también ha desempeñado un papel activo en la formación de gobierno en momentos críticos (Sánchez Navarro, 2022, 170 y ss.). Sin embargo, en Noruega o Dinamarca la participación regia es mucho más limitada y en Suecia se ha eliminado completamente (Goran, 2022, 257 y ss.).

79. A este respecto, puede verse la explicación de De Otto (1988, 42-43) quien entiende que “el poder de reserva no es en sí mismo fuente de potestad alguna, no es un poder, sino una función a cumplir con las potestades que se tienen y, en consecuencia, un criterio para interpretar su alcance en aquello que resulte dudoso”. De forma que el rey el 23-F “no hizo otra cosa que utilizar esa potestad sin competencia que es la de impartir órdenes militares, una potestad que no puede utilizar porque carece de competencia, de mando, que haga lícito su uso en situaciones normales”, si bien en aquel momento se habría creado “el supuesto de hecho que legitima el uso de la potestad”. De no haber tenido el mando supremo, entonces no habría podido intervenir.

80. A este respecto, Vázquez Alonso (2021, 515) ha advertido como la intervención del rey el 3-O “debilitó significativamente su potencial como posible elemento de integración territorial, a cambio, (...) de ganar para buena parte de la ciudadanía, significado y adhesión dado su papel en la conservación de la legalidad constitucional”. Sin embargo, una buena parte del sector independentista antes de esta intervención había dado muestras evidentes de hostilidad hacia el jefe del Estado, como ocurrió en la manifestación por los atentados en Barcelona en agosto de 2017.

81. Para un estudio pormenorizado de las construcciones más sobresalientes, véase González-Trevijano (1998, 166 y ss.).

82. El punto de partida diferirá del de García Canales (1991, 204 y ss.), que basaba su clasificación en la distinción entre, por un lado, la intervención del Rey en actos jurídicos del Estado, recogiendo todas las funciones enumeradas en los preceptos constitucionales (arts. 62, 63, 99, etc.), y, por otro, otras funciones específicas y privativas del jefe del Estado deducibles del art. 56.1 CE.

83. El Consejo de Estado (2022, 21 y ss.) ha distinguido según la “veste o forma de los actos del Rey” los siguientes: actos que se integran en el procedimiento legislativo; actos de constancia;

reales cédulas; reales decretos, dentro de los cuales también habría diferentes tipos (reales decretos acordados por Consejo de Ministros, por el Presidente del Gobierno, expedidos por el rey a propuesta de distintos órganos o a su propia iniciativa (oído el Consejo de Ministros, a instancia de un ministro o sin intervención alguna del Ejecutivo).

84. En concreto, incluiría aquí: sancionar y promulgar las leyes; convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones; convocar a referéndum; nombrar y separar a los miembros del Gobierno; expedir los decretos del Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes -este último, con los matices que luego señalaré-; ejercer el derecho de gracia; acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos; prestar el consentimiento para obligarse internacionalmente por medio de tratados; y la autorización para declarar la guerra y hacer la paz.

85. Como expresaba García Canales (1991, 210), si el rey se niega a firmar uno de estos actos “el propio monarca obstaculiza o impide el regular funcionamiento de las instituciones [...], olvidando que los mecanismos correctores del propio sistema, cualquiera que sea el reparo que oponga el monarca, están más allá de él mismo, dentro de la Constitución”. En todo caso, debe repararse que, aunque se le reconociera ese derecho de examen en sentido jurídico, difícilmente un monarca parlamentario iba a poder ejercerlo en toda su intensidad oponiéndose de forma radical al órgano político del que emanara el acto, lo que abocaría a una indudable crisis con consecuencias difíciles de prever, como ya se adelantó. Por tanto, al final todo queda en la capacidad de influencia que pueda desplegar el monarca. Y, lo que no parece negarse doctrinalmente, es que el rey pueda ejercer esa influencia, en definitiva, que “se informe, examine, aconseje o advierta lo que estime oportuno acerca de los actos en los que su voluntad debe concurrir o que no exista en la práctica un reenvío o un veto suspensivo no formalizado en los casos en que pueda estimarse la existencia de alguna irregularidad o, incluso, fundado en razones de oportunidad política cuando se trate de asuntos de Estado de gran calado” (Rollnert, 2005, 162).

86. En sentido parcialmente contrario, véase Tajadura Tejada (2022, 62), para quien, siguiendo a Jellinek, el rey con su inacción podría llegar a paralizar el Estado. Como he señalado, la defensa de la Constitución es, fundamentalmente, una labor jurídica y el rey carece de poderes efectivos desde el prisma jurídico. Su funcionalidad pende de su capacidad de influencia. Lo contrario me parece difícilmente conciliable con los ideales democráticos.

87. Puedo compartir con García Pérez (2014, 309) que el rey no puede permanecer “ciego, sordo y mudo” ante situaciones que puedan implicar la aniquilación de la propia democracia y que,

incluso, no se pueda sustraer al monarca de un genérico deber in vigilando de velar por el respeto a la Constitución (García Pérez, 2019, 47). Pero, no debemos confundirlo con una prerrogativa de examen, por lo que esta supervisión última sólo debería activarse ante situaciones donde la inconstitucionalidad sea palmaria y evidente y en las que no quepa un recurso ante el Tribunal Constitucional eficaz. Por ello, es harto complicado que se viva una situación así, en donde estaríamos más cerca de la función de suplencia antes señalada. Ejemplos como el que plantea Tajadura Tejada (2022, 81) de la posible negativa del rey a la firma de un decreto de disolución una vez que se haya presentado una moción de censura, pueden estar llenos de grises. Por ejemplo, según la dicción de nuestra Constitución, ¿“cuando esté en trámite” (art. 115.2 CE) exige que ya haya sido calificada por la Mesa del Congreso o basta con que se haya presentado por registro? Otro caso extremo hubiera sido que, de haber sido necesaria la sanción regia de las leyes autonómicas (por suerte no lo es), se hubieran elevado a firma las Leyes de ruptura aprobadas por el Parlamento catalán el 6 y 7 de septiembre de 2017. Pero incluso en aquellas circunstancias los juristas independentistas hilaron fino y matizaron la fórmula de promulgación para omitir cualquier referencia a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Por lo que cabe pensar que, de haberse requerido sanción regia, tampoco la habrían sometido a firma. No en vano eran, según lo dicho, leyes de ruptura.

88. Podemos incluir aquí, tal y como vimos, el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares, la libre distribución por el rey de la dotación económica para el sostenimiento de su familia y Casa, ciertos actos personalísimos con trascendencia constitucional que quedan documentados (renuncias, abdicaciones, incapacitaciones, testamento, prohibición del rey para contraer matrimonio), así como algunos escritos de carácter diplomático y la concesión conforme al Derecho histórico de ciertas mercedes.

89. La práctica así lo viene confirmando, como describe González-Trevijano (1998, 219 y ss.). En cuanto a la experiencia en relación con la abdicación del rey Juan Carlos, éste la comunicó por carta al presidente del Gobierno “a los efectos constitucionalmente procedentes” su decisión de abdicar.

90. Sobre las diferentes posturas doctrinales véase Revenga (1988, 114 y ss.) y Torres Muro (1995, 150 y ss.). En general, la mayoría de la doctrina viene reconociendo que en este proceso el rey disfruta de una cierta discrecionalidad, aunque hay importantes matices en cuanto a los límites jurídicos o extrajurídicos que condicionarían su ejercicio, y a la intervención del refrendante.

91. Así, las relacionadas con el derecho a ser informado de los asuntos de Estado y a presidir las sesiones del Consejo de Ministros, el mando supremo de las Fuerzas Armadas, y el Alto Patronazgo de las Reales Academias.

92. Quizá con algún ejemplo se comprenda mejor. La decisión sobre los viajes oficiales al extranjero del rey en principio se solapa con la dirección del Gobierno de la política exterior, por lo que en la mayoría de los casos el Gobierno tendrá la iniciativa a la hora de proponerle (que no imponerle) la agenda al monarca. Lo que no impide al rey poder trasladar sus preferencias, pudiendo llegar incluso a oponerse a realizar un determinado viaje. No ocurre lo mismo, por ejemplo, con la mayoría de las intervenciones y de los discursos del rey, los cuales, como vimos, en nuestra “cultura” política se entienden como discursos del rey (y no del Gobierno), aunque se dé por hecho que pasan por el filtro de los correspondientes ministerios. Aun así, no es lo mismo el discurso de Nochebuena -fundamentalmente regio-, que otras intervenciones del rey que pudieran tener un mayor contenido político. De igual forma, se entiende que el rey disfruta de una autonomía a la hora de componer su propia agenda institucional, en los términos ya dichos. En estos últimos supuestos estaríamos más cerca de ese espacio privativo del jefe del Estado, que en todo caso exige, como mínimo, una coordinación con el Gobierno que podrá realizar sugerencias para orientar el contenido de los actos y, llegado el caso, de forma muy excepcional podría oponerse a los mismos si considera que pueden perjudicar su dirección política.

93. Véase como ejemplo las respuestas dadas por la mayoría de autores consultados a la pregunta 3ª en la encuesta sobre la Corona publicada en *Teoría y Realidad Constitucional* (2023).

94. Véanse SSTEDH de 13 de marzo de 2018, asunto Taulats y Roura Capellera c. España; y de 15 de marzo de 2011, Otegi Mondragón c. España.

95. A este respecto, la STC 98/2019, de 17 de julio, concluyó la inconstitucionalidad de una resolución del Parlamento de Cataluña sobre el discurso del rey Felipe VI del 3 de octubre, “pues la imputación de una responsabilidad política y la atribución de una sanción, igualmente política, en forma de “rechazo” y de “condena” a una persona a la que la Constitución le confiere la doble condición de inviolabilidad y de exención de responsabilidad, contraviene directamente el art. 56.3 CE, porque supone desconocer este estatus que la Constitución le reconoce al rey, al atribuirle una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional” (FJ. 4)., Una conclusión que confirmaría en una posterior sentencia donde también declaró la inconstitucionalidad de una comisión de investigación del Parlamento de Cataluña que tenía por objeto intervenciones del rey tanto Felipe VI como del rey emérito (STC 111/2019, de 2 de octubre).

96. Así lo ha propuesto recientemente Ruiz Robledo (2022). También Díaz Revorio (2015, 85) ha propuesto realizar por vía interpretativa una restricción del ámbito de la inviolabilidad para negarle el carácter absoluto y concebirla como la imposibilidad de persecución y sanción jurídica limitada a los actos constitucionales del rey, aunque no estén refrendados.

97. Conviene subrayar que el refrendo es un “corolario” de la irresponsabilidad y de la inviolabilidad regia, pero no su constituye su fundamento. Como ha expresado García Majado (2021, 433): “el Monarca no es inviolable porque sus actos estén refrendados, sino que sus actos están refrendados porque el Rey es inviolable”.

98. Así, la Exposición de motivos de la LO 4/2014, de 11 de julio, declara que: “Conforme a los términos del texto constitucional, todos los actos realizados por el Rey o la Reina durante el tiempo en que ostentare la jefatura del Estado, *cualquiera que fuere su naturaleza*, quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad. Por el contrario, los que realizare después de haber abdicado quedarán sometidos, en su caso, al control jurisdiccional”.

99. A este respecto, véase el decreto de archivo del fiscal jefe Anticorrupción, Alejandro Luzón, de 2 de marzo de 2022 sobre las investigaciones del rey Juan Carlos I (diligencias n. 40/2020), en el que se sostenía, de acuerdo con la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la inviolabilidad y la irresponsabilidad tendrían “carácter absoluto, hasta el punto de no poder establecerse una distinción entre las actividades privadas (*iure gestionis*) y las públicas (*iurie imperii*)”, de forma que operarían como “una causa personal de exclusión de la punibilidad, que lleva aparejada la imposibilidad legal de que se inicie un procedimiento que pretenda exigir al Jefe del Estado cualquier tipo de responsabilidad penal”. Distinto es el caso de las demandas de filiación que cerró el Tribunal Supremo (auto del TS, Sala 1ª, de 28 de enero de 2015) por tratarse de hechos previos a su condición como rey. Por ello, sostuvo el Supremo que: “dadas las referidas circunstancias sobrevenidas, la inviolabilidad no impide por sí sola la admisión a trámite de la demanda”. Añadiendo: “El Ministerio Fiscal, en su informe a esta Sala sobre la admisión o inadmisión a trámite de la demanda, no ha opuesto la inviolabilidad como razón para inadmitirla, y de los términos de la Ley Orgánica 4/2014 no se desprende que la inviolabilidad y la ausencia de sujeción a responsabilidad establecidas en el artículo 56.3 de la Constitución respecto a «la persona del Rey» por «sus actos», que deberán estar «siempre refrendados», impida el ejercicio de acciones civiles contra el Rey que hubiera abdicado.”.

100. Véase, en especial, el estudio de De Miguel (2023).

101. Entre otros muchos, cfr. García Majado (2021, 429 y ss.), Bastida Freijedo (2012) o Díez Ripollés, J. L. (2021) y yo mismo también lo he defendido así en Teruel Lozano (2022).

102. Siguiendo a García Majado (2021, 438), podemos entender que “la inviolabilidad operaría como un paréntesis jurisdiccional en el tiempo que no blinda *ad aeternum* los hechos imputables al Monarca, sino que impide a la jurisdicción entrar a conocerlos mientras aquél es tal”. De forma que “más que una prerrogativa material, la inviolabilidad debería configurarse como una prerrogativa *temporal* que blinda *tiempos* más que *actos*”.

103. De Miguel (2022, 108 y ss.) se muestra muy crítico con esta posibilidad, aportando varias razones, y concluye que la inhabilitación del rey se sitúa en las “antípodas” de la monarquía parlamentaria. En sentido contrario puede verse Oliver (2023, 37), quien propone que las Cortes puedan inhabilitar al rey de forma permanente a causa de su indignidad en la vida pública o privada.

104. Como ha advertido García Canales (1991, 198): “una cosa es que jurídicamente el Jefe del Estado (y, sobre todo, el monarca) no pueda ser residenciado ante ninguna instancia enjuiciadora, y otra distinta que se pueda evitar todo tipo de enjuiciamiento político por el cuerpo social; esto es, impedir una responsabilidad política informal o difusa”.

105. Esta conclusión -que el rey al final es responsable de sus actos y que esa responsabilidad se consuma en la abdicación- lleva a García (2023, 260) a sostener que el refrendo “está obsoleto porque atiende al contexto constitucional del siglo XIX, y porque en la práctica no da lugar a la responsabilidad de los refrendantes”. En línea similar se sitúa De Miguel (2023, 154), para quien el refrendo sería un “vestigio constitucional sin funcionalidad”. Por mi parte, aunque es cierto que desde ese punto de vista “difuso” el rey termina siendo visto como el responsable de sus actos, el refrendo tiene a mi entender un sentido actual no sólo para el traslado de la responsabilidad desde el punto de vista jurídico y político-institucional, sino también para controlar los actos del rey, aunque sean actos propios pero que, como vimos, no puede actuar sólo en una monarquía parlamentaria.

106. Tal y como ha expuesto García (2019, 49): “Un monarca que ha perdido su credibilidad no tiene otro remedio, si aspira a salvar la permanencia de la institución, que asumir su responsabilidad y renunciar. Es así como la abdicación viene a operar, a la vez, como un mecanismo que depura la responsabilidad individual del monarca y como una válvula de escape que, posibilitando la sustitución personal, da continuidad y estabilidad de futuro a una magistratura que simultáneamente resulta ser de una persona”.

107. Sobre esta cuestión, véase Cazorla Prieto (2018).

108. A este respecto, pueden verse las propuestas que plantean, entre otros muchos, las propuestas de Díaz Revorio (2015) o Torres del Moral (2018, 58). En la reciente encuesta de

Teoría y Realidad Constitucional (2023) precisamente la segunda pregunta versa sobre las reformas legales y constitucionales de la Monarquía. Las respuestas evidencian un amplio consenso en relación con la reforma de la discriminación en la sucesión, y la mayoría plantea retoques de menor intensidad en la regulación jurídica. Se separarían, con propuestas radicalmente neutralizadoras, Oliver Araujo; y con una visión más conservadora, contraria a reformas, Aragón Reyes. En todo caso, debe tenerse presente que el afán racionalizador tiene sus límites, por lo que la regulación jurídica no se puede llevar a todos los ámbitos de esta institución, lo que podría resultar problemático y generar indudables inconvenientes (Díaz Revorio, 2015, 98).

Referencias

- AA.VV (2021). *Reinventado la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*. Cizur Menor: Aranzadi.
- AA.VV (2023). ¿Tiene futuro la monarquía en España?. *Teoría & Derecho*. N. 35.
- Aguado Renedo, C. (2001). *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*. Madrid: Civitas.
- Aragón Reyes, M. (1990). *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Madrid: Civitas.
- Aragón Reyes, M. (2014). Un nuevo rey en nuestra monarquía parlamentaria. *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*. N. 47 (46-51).
- Aragón Reyes, M. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).
- Arnold, R. (2022). La presidencia de la República federal alemana. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.335-368). Sevilla: Athenaica.
- Bagehot, W. (2010). *La Constitución inglesa*. Madrid: CEPC.
- Bastida Freijedo, F. (2012). La inviolabilidad del Rey y las interceptaciones ocasionales. *Forum di Quaderni Costituzionali*. 16 de noviembre.
- Bernecker, W. L. (1996). El papel político del rey Juan Carlos en la Transición. *Revista de Estudios Políticos*. N. 92 (113-135).
- Carrasco Durán, M. (2021). El relato legitimador de la monarquía, en crisis. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (477-500). Cizur Menor: Aranzadi.
- Cazorla Prieto, L. M. (2018). *La legitimidad monárquica y gestión económica de la Corona*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Cazorla Prieto, L. M., y Fernández-Foncheca, M. (2021). *¿Una Ley de la Corona?*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Cidoncha Martín, A. (2023). *Neutralidad y jefatura del Estado*. España: Bosch ed.

Clavero, B. (2021). 1978: La extraña monarquía. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (183-246). Cizur Menor: Aranzadi.

Consejo de Estado (1999). *Dictamen nº 1374*. 22 de julio.

Consejo de Estado (2022). *Dictamen nº. 507*. 5 de mayo.

Constant, B. (2013). *Una Constitución para la República de los Modernos*. Madrid: Tecnos.

De la Iglesia Chamarro, A. (2019). *Desafíos de la monarquía parlamentaria*. Madrid: Marcial Pons.

De la Iglesia Chamarro, A. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

De Miguel Bárcena (2023). La inviolabilidad del Rey en el constitucionalismo español. UNED. *Revista de Derecho político*. N. 118 (pp. 145-175).

De Miguel Bárcena, J. (2022). La Corona en España. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp. 89-124). Sevilla: Athenaica.

De Otto, I. (1988). El mando supremo de las Fuerzas Armadas. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N. 23 (11-43).

De Verga, P. (2002). El poder moderador. *Revista de Estudios Políticos*. N. 116 (7-24).

Díaz Revorio, F. J. (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*. N. 16 (pp. 172-182).

Díaz Revorio, F. J. (2015). La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución. *Pensamiento Constitucional*. N. 20 (65-106).

Díez Ripollés, J. L. (2021). A vueltas con la Corona y la responsabilidad real. *El País*. 27 de febrero.

Escajedo San-Epitaño, L. (2022). La Corona en los Países Bajos. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.13-88). Sevilla: Athenaica.

Expósito Gómez, E. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

Fernández-Foncheca Torres, M. y Pérez de Armiñan y de la Serna, A. (1987). *La Monarquía y la Constitución*. Madrid: Civitas.

Fraenkel, E. (1994). *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*. Turín: Giappichelli.

Freixes Sanjuan, T. (1991). La jefatura del Estado monárquica. *Revista de Estudios Políticos*. N. 73 (83-117).

Fundación Institucional Española (1999). *La Monarquía española entre las constituciones de 1876 y 1978*. Madrid: CEPC.

García Canales, M. (1991). *La monarquía parlamentaria española*. Madrid: Tecnos.

García López, E. (2014). El rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 34 (295-318).

García López, E. (2019). El rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad. *UNED. Revista de Derecho Político*. N. 105 (19-55).

García López, E. (2021). El significado intelectual del rey en la monarquía parlamentaria: entre la democracia simulativa y la veracidad democrática. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (301-374). Cizur Menor: Aranzadi.

García López, E. (2023). Un rey ¿para qué?. *UNED. Revista de Derecho Político*. N. 116 (257-261).

García Majado, P. (2021). Las prerrogativas jurisdiccionales del monarca en el ordenamiento jurídico español. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (427-446). Cizur Menor: Aranzadi.

García Pelayo, M. (1991). *Obras completas*. T. I. Madrid: CEPC.

García Pelayo, M. (2006). Discurso con motivo de su constitución pública. 12 de julio de 1980. *Tribunal Constitucional. Discursos de sus presidentes (1980-2005)*. Madrid: Tribunal Constitucional.

Garrido López, C. (2022). La presidencia de la República en Francia. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp. 285-334). Sevilla: Athenaica.

Garrorena Morales (2011). *Derecho constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: CEPC.

Gómez Sánchez, Y. (coord.) (2006). *XXV años de Monarquía parlamentaria*. Madrid: Ed. Sanz y Torre.

González-Trevijano, P. (1998). *El refrendo*. Madrid: CEPC.

Gordillo Pérez, L. (2022). La Corona en el Reino Unido. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.125-148). Sevilla: Athenaica.

Hazell, R. y Morris, B. (2020). *The Role of Monarchy in Modern Democracy. European Monarchies Compared*. Oxford: Hart.

Herrero de Miñón (1997). Artículo 56. El Rey. En Alzaga Villaamil, O. (dir). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. T. V (39-76). Madrid: Edersa.

Herrero de Miñón (1997). Artículo 64. Refrendo de los actos regios. En Alzaga Villaamil, O. (dir). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. T. V (281-308). Madrid: Edersa.

Herrero de Miñón, M. (1991). La posición constitucional de la Corona. En AA. VV. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. T. III (1921-1940) Madrid: Civitas.

Herrero de Miñón, M. (2017). Las funciones interconstitucionales del jefe del Estado parlamentario. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N. 110 (13-42).

Herrero de Miñón, M. (2021). La monarquía en la factura de la Constitución. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (247-254). Cizur Menor: Aranzadi.

Lucas Verdú, P. (Dir.) (1983). *La Corona y la monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Martinuzzi, A. (2022). La presidencia de la República en Italia. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.369-418). Sevilla: Athenaica.

Menéndez Rexach, A. (1979). *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Nieto, A. (2022). *Entre la Segunda y la Tercera República*. Granada: Comares.

Oliver Araujo, J. (2022). *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Oliver Araujo, J. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

Oliver León, B. (2002). *Monarquía y Estado constitucional*. Madrid: Tecnos.

Papell, A. (1980). *La Monarquía española y el Derecho constitucional europeo*. Barcelona: Ed. Labor.

Parra Gómez, D. (2023): El reforzamiento del Gobierno y de la deriva presidencialista del régimen parlamentario español durante la pandemia. *Revista de Derecho Político*. N. 116 (105-133).

Pascual Medrano, A. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

Pérez Royo, J. (1984). La jefatura del Estado y democracia parlamentaria. *Revista de Estudios Políticos*. N. 39 (7-27).

Pérez Royo, J. (2021). El ajuste de cuentas con la monarquía como premisa para la edificación del Estado constitucional. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (255-300). Cizur Menor: Aranzadi.

Porras Ramírez, J. M. (1995). *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*. Madrid: Tecnos.

Porras Ramírez, J. M. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

Portero Molina, J. A. (1999). Un apunte sobre la jefatura del Estado en la Constitución española. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. N. 11 (93-117).

Reventa Sánchez, M. (1988). *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid: CEPC.

Reventa Sánchez, M. (2021). Cuando formar gobierno se hace problemático: una lectura del artículo 99 de la Constitución tras el final del bipartidismo. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (375-384). Cizur Menor: Aranzadi.

Rollnert Liern, G. (2007). *Las monarquías europeas en el siglo XXI*. Madrid: Editorial Sanz y Torres S.L.

Rollnert Liern, G. (2022). La Corona en las democracias escandinavas. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.237-284). Sevilla: Athenaica.

Rollnert Liern, G. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

Rolnert Liern, G. (2005). *El arbitraje y moderación regios en la Constitución española*. Valencia: Universidad de Valencia.

Rolnert Liern, G. (2021). La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada. En AA.VV. *Reinventado la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI* (33-74). Cizur Menor: Aranzadi.

Ruiz Robledo, A. (2022). La inviolabilidad del Rey en 2022. *Diario de Sevilla*. 2 de enero
Sánchez Navarro, A. (2022). La Corona en Bélgica. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.149-190). Sevilla: Athenaica.

Sánchez Navarro, A. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*. N. 51 (15-85).

Sánchez-Cabezudo Rina, T. (2021). Los indultos del procés y el papel del Rey. *Estudios de Deusto*. N. 69 (2) (249-262).

Smend, R. y Kelsen, H. (2019). *La controversia Smend/Kelsen sobre la integración en la Constitución y el Estado durante la República de Weimar: Constitución y Derecho constitucional versus Estado como integración*. Madrid: Tecnos.

Tajadura Tejada, J. (2023). ¿Monarquía o República? (Sobre Entre la Segunda y la Tercera República, de Alejandro Nieto, y Cuarenta Años de Monarquía en España, de Joan Oliver). *Revista Española de Derecho Constitucional*. N. 129 (pp. 355-370).

Tajadura Tejada, J. (2022). Ensayo de una teoría de la jefatura del Estado parlamentario. En Tajadura Tejada, J. (dir.). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI* (pp.13-88). Sevilla: Athenaica.

Tajadura Tejada, J. (dir.) (2022). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*. Sevilla: Athenaica.

Tenorio Sánchez, P. J. y Gonzalo González, M. (1995). La Corona en los discursos parlamentarios del Rey. En Torres del Moral, A. y Gómez Sánchez, Y. (Coord.) *Estudios sobre la Monarquía* (101-117). Madrid: UNED.

Teruel Lozano (2020). *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*. Madrid: Dykinson.

Teruel Lozano (2021). La formación del gobierno en España y en Italia: una revisión comparada. En Raffiotta, E. et. al. (coord.). *Sovranità e rappresentanza nell'era della globalizzazione* (339-374). Nápoles: Editoriale Scientifica.

Teruel Lozano (2022). La inviolabilidad regia. *HayDerecho*. 18 de marzo.

Torres del Moral, A. (2014). La monarquía parlamentaria como simbólica e integradora. *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*. N. 47 (56-65).

Torres del Moral, A. (2018). Cuarenta años de monarquía parlamentaria (balance). *UNED. Revista de Derecho Político*. N. 101 (33-64).

Torres del Moral, A. (2001). *Monarquía y Constitución*. Madrid: Colex.

Torres del Moral, A. y Gómez Sánchez, Y. (Coord.) (1995). *Estudios sobre la Monarquía*. Madrid: UNED.

Torres Muro, I. (1995). El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno. *Revista de Estudios Políticos*. N. 88 (pp. 145-163).

Vázquez Alonso, V. (2021). Repudio sucesorio y utilitarismo regio. Acotaciones sobre la legitimidad en ejercicio de Felipe VI. En Vázquez, V. y Martín, S. (coords.). *El rey como problema constitucional* (501-519). Cizur Menor: Aranzadi.

Villalonga, J. L. (1993). *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*. Barcelona: Plaza y Janés.

Villanueva Turnes, A. (coord.) (2019). *40 años de Monarquía parlamentaria*. Madrid: Colex.

El presente trabajo sólo representa las opiniones de sus autores y no necesariamente las de la Red de Estudios de las Monarquías Contemporáneas REMCO

Todos los derechos reservados © Asociación para el Estudio de las Monarquías Contemporáneas REMCO

Conde de Xiquena, 5, 2º Izq., 28004 Madrid

Prensa: comunicacion@remco.es

Contacto: info@remco.es