

**LA AUTONOMÍA DEL REY EN  
LA CONSTITUCIÓN DEL 78:  
ALCANCE DE SUS FUNCIONES Y EL  
NECESARIO EQUILIBRIO ENTRE LAS  
VOLUNTADES REGIA  
Y REFRENDANTE**

GERMÁN M. TERUEL LOZANO

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL REY PARLAMENTARIO, UN ATAVISMO FUNCIONAL CON AUTONOMÍA CONDICIONADA. 2. PUNTO DE PARTIDA: UNA APROXIMACIÓN A LA JEFATURA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU (NECESARIAMENTE INCOMPLETA) RACIONALIZACIÓN FUNCIONAL. 3. (Sigue) VESTIGIOS HISTÓRICOS, FUNCIONES «CLÁSICAS» DEL JEFE DEL ESTADO Y UN ESPACIO FUNCIONAL INASEQUIBLE AL AFÁN RACIONALIZADOR DEL DERECHO. 4. LA CONFIRMACIÓN PRÁCTICA DEL ÁMBITO FUNCIONAL DEL REY EN LA DEMOCRACIA DEL 78. 5. EL SENTIDO ACTUAL DEL REFRENDO ANTE UN REY NO NEUTRALIZADO CONSTITUCIONALMENTE: LA AUTONOMÍA CONDICIONADA DEL MONARCA. 6. A MODO DE CONCLUSIÓN: TAXONOMÍA DE LOS ACTOS DEL REY COMO JEFE DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 ATENDIENDO A LA CAPACIDAD DE DECISIÓN REGIA Y DEL REFRENDANTE

Fecha recepción: 15.12.2023  
Fecha aceptación: 20.04.2024

# LA AUTONOMÍA DEL REY EN LA CONSTITUCIÓN DEL 78: ALCANCE DE SUS FUNCIONES Y EL NECESARIO EQUILIBRIO ENTRE LAS VOLUNTADES REGIA Y REFRENDANTE<sup>1</sup>

GERMÁN M. TERUEL LOZANO

Profesor Titular de Derecho constitucional. Universidad de Murcia

## 1. INTRODUCCIÓN: EL REY PARLAMENTARIO, UN ATAVISMO FUNCIONAL CON AUTONOMÍA CONDICIONADA

¿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? Y, si cabe una comprensión no neutralizada del rey en una democracia, ¿cuáles han de ser las líneas maestras de su posición institucional y funciones y, en particular, del refrendo?

Estas preguntas sirven para enmarcar el objeto del presente estudio, el cual tratará de dar respuesta a las mismas a la luz de nuestro ordenamiento constitucional. Aunque el título del trabajo se ciñe a la «Constitución del 78», esta referencia debe entenderse en sentido amplio para resaltar la idea de que no se pretende analizar únicamente cómo la Constitución configuró la jefatura del Estado, sino el papel y las funciones que ésta ha ido desplegando en el sistema institucional a lo largo de nuestra democracia. De ahí que este estudio aborde no sólo la teoría y la letra de la Constitución, sino también la praxis.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una adaptación del informe El rey constitucional: teoría y praxis en la democracia del 78 (febrero, 2024), elaborado para la Red de Estudios de las Monarquías Contemporáneas (RE-MCO). Datos de contacto: Facultad de Derecho. UMU. C/ Santo Cristo, n. 1, 30001, Murcia. Email: germanmanuel.teruel@um.es

Una vez que podemos dar por superado el oxímoron monarquía-democracia en la fórmula de la monarquía parlamentaria<sup>2</sup>, se asume ahora el reto que planteaba el profesor Eloy García 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»<sup>3</sup>. Algo que nos exigirá, además, ir más allá de las reglas jurídicas para atender también a unas reglas políticas sin las cuales no puede comprenderse cabalmente la institución<sup>4</sup>. Analizar la posición y funciones del rey no sólo desde el prisma de la racionalización jurídica, sino de forma más amplia de su sentido institucional para ver cómo acomodarla «al actual entendimiento del principio de división de poderes en la Constitución democrática», como ya estudiara Porras Ramírez<sup>5</sup>. Consciente de que en la medida que la eficacia de las intervenciones regias va a depender de la influencia que pueda ejercer, de su poder de persuasión, resulta fundamental que sea un rey «veraz»<sup>6</sup> y, para ello, su ejemplaridad pública y privada tiene que ser incuestionable.

Se partirá, eso sí, de reconocer que la forma monárquica de la jefatura del Estado es un atavismo, cuya persistencia se explica por la «circunstancia histórica» de cómo se formó el Estado constitucional en Europa, compartiendo en este punto lo que ya sostuviera Pérez Royo<sup>7</sup>. De hecho, 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: «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»<sup>8</sup>. 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

<sup>2</sup> Sobre el debate actual en nuestra doctrina en relación con la monarquía, puede verse el reciente monográfico de la revista *Teoría & Derecho* «¿Tiene futuro la monarquía en España?», publicado en el n. 35 de 2023.

<sup>3</sup> García, E. (2014). «El rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución». *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, p. 303.

<sup>4</sup> Aragón Reyes, M. (2023). «Encuesta sobre la Corona». *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 51, p. 19.

<sup>5</sup> Porras Ramírez, J. M. (1995). *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Madrid, Tecnos, p. 169.

<sup>6</sup> García, 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*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 332.

<sup>7</sup> Pérez Royo, J. (1984). «La jefatura del Estado y democracia parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, n. 39, p. 15.

<sup>8</sup> Constant, B. (2013). *Una Constitución para la República de los Modernos*, Madrid, Tecnos, p. 65.

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»<sup>9</sup>. Una autoridad que apela a una continuidad de la que disfrutaba la Corona allí donde la monarquía ha tenido un recorrido histórico. Tanto es así que, en sentido propio, en todo el siglo xx y lo que llevamos de XXI la única restauración monárquica<sup>10</sup> que perdura ha sido, precisamente, la española, como consecuencia de nuestro peculiar proceso de transición.

Sin embargo, todo ello no comporta concluir que la monarquía resulta entonces un «anacronismo» ni una «reliquia»<sup>11</sup>. Es decir, por mucho que la monarquía venga del pasado, no tiene por qué resultar impropia para la época que vivimos ni lleva a negarle su funcionalidad. Su «neutralidad dinástica»<sup>12</sup>, derivada del carácter hereditario y vitalicio de esta magistratura, lejos de ser una rémora, entiendo que supone un valor añadido al situarla por encima del juego partidista. Siguiendo a Eloy García, podemos reconocer que la concepción como magistratura hereditaria y vitalicia es «ontológicamente inaceptable (en el plano de los principios, la herencia no es democrática)», pero no impide, al mismo tiempo, afirmar que en el plano de «lo fenomenológico la herencia sí puede ser operativamente democrática». Porque «la no elección es el precio de la razonabilidad democrática de la neutralidad»<sup>13</sup>. En especial, considero que la neutralidad puede ser un valor estimable para la realización de ciertas funciones de gran relevancia en un orden democrático. Por ello, a lo largo de este trabajo se intentará justificar cómo hacer de la monarquía una institución actual con presupuestos perfectamente conciliables con los estándares democráticos de nuestros días.

En este sentido, también creo que puede desmentirse 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<sup>14</sup>. Este ha sido el punto de llegada que han alcanzado países como Japón o

<sup>9</sup> García, E. (2021). Ob. cit., p. 320.

<sup>10</sup> También fue brevemente restablecida en el siglo xx la monarquía griega entre 1935-1941 y 1944-1973, aunque en buena parte de estos periodos rigió una dictadura militar. 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.

<sup>11</sup> Así, Pérez Royo, J. (1984). Ob. cit., p. 15. Similares expresiones ha usado Oliver Araujo, J. (2022). Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015, Valencia, Tirant lo Blanch, quien califica la monarquía como «anacronismo» y como «anomalía democrática».

<sup>12</sup> Rolnert Liern, G. (2005). El arbitraje y moderación regios en la Constitución española, Valencia, Universidad de Valencia, p.16

<sup>13</sup> García, E. (2014). Ob. cit., p. 306.

<sup>14</sup> En sentido contrario, véase la posición de Oliver Araujo, J. (2023). «Encuesta sobre la Corona». Teoría y Realidad Constitucional, n. 51, p. 25, o Íd. (2022). Ob. cit., quien apuesta por desprever

Suecia, que han optado por una configuración de la monarquía parlamentaria como una «monarquía minimalista»<sup>15</sup>; pero no es el único camino, sino que cabe esbozar un papel y unas funciones del rey constitucional que, aunque ayuno de *potestas*, van más allá de lo puramente ceremonial merced a la *auctoritas* del monarca,<sup>16</sup>. Un rey que «reina, pero no gobierna», aunque no por ello se encuentra neutralizado. Esa es, precisamente, la concepción que, tal y como se defenderá en el presente estudio, mejor encaja en el diseño constitucional y en la práctica de nuestra monarquía a lo largo de las más de cuatro décadas de experiencia democrática.

Como se verá, el rey como jefe del Estado en España disfruta de autonomía, pero «condicionada» por el principio democrático, siendo el referendo el instrumento que permite el equilibrio. Su relectura, como propone este trabajo, resulta imprescindible para cohonestar el principio de que «*the king can not act alone*», el cual sirve de clave de bóveda a la monarquía parlamentaria, con reconocerle un ámbito funcional específico y no neutralizado al rey, que no puede vaciarse por la intervención de la autoridad refrendante. Por ello, no se compartirá que referendo haya quedado como una suerte de «vestigio constitucional sin funcionalidad»<sup>17</sup>. Es cierto que, en una monarquía parlamentaria, el referendo tiene una escasa incidencia como mecanismo de traslación de la responsabilidad jurídica e, incluso, puede resultar dudosamente eficaz para transmitir la responsabilidad político-institucional, pero en este trabajo se incidirá en su relevancia como contrapeso institucional, aunque se trate de un referendo tácito o presunto a través de una relación informal Gobierno-Casa Real, necesario para compensar la discrecionalidad de una magistratura caracterizada por unos elementos —carácter vitalicio y hereditario— que, según se dijo, resultan ontológicamente incompatibles con la lógica democrática, a los que añadir su condición de inviolable.

Así las cosas, el rey en una monarquía parlamentaria nunca puede actuar sólo, en primer lugar, para compensar su inviolabilidad, en la medida que repugna a la lógica de la democracia constitucional cualquier atisbo de arbitrariedad<sup>18</sup> en la que pueda haber un poder público sin responsabilidad jurídica y, en su caso, política. Y es que, aunque se concibiera la jefatura del Estado como una magistratura puramente

---

a la Corona de cualquier poder efectivo y, aún más, por avanzar hacia una república. O, con esa vocación de convertir a la Corona en una institución con una cierta funcionalidad democrática, pero con un poder reducido a lo simbólico, pueden verse los recientes trabajos de Belda, E. (2023). «La Corona simbólica de hoy (y de mañana, con ciertas reformas)». *Teoría & Derecho*, n. 35, pp. 28-47; y Ruiz Robledo, A. (2023). «Mientras llega la extinción de la monarquía». *Teoría & Derecho*, n. 35, pp. 166-187.

<sup>15</sup> Rollnert Liern, G. (2022). «La Corona en las democracias escandinavas», en Tajadura Tejada, J. (dir.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenaica, pp. 242-243.

<sup>16</sup> En este sentido, destaca Cidoncha Martín, A. (2023). *Neutralidad y jefatura del Estado*, Madrid, Bosch ed., p.187 cómo 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.

<sup>17</sup> De Miguel Bárcena, J. (2023). «La inviolabilidad del Rey en el constitucionalismo español». *Revista de Derecho político*, n. 118, p. 154.

<sup>18</sup> De Vega, P. (2002). «El poder moderador». *Revista de Estudios Políticos*, n. 116, p. 7.

simbólica o de prestigio, no deja de ser una magistratura. No podemos poner en un mismo nivel la capacidad de influencia de un empresario o de una figura política retirada, con la que tiene un rey, investido por la Constitución, aunque sea simbólicamente, de una autoridad hipostática o adscriptiva<sup>19</sup>, por lo que debe buscarse el cauce institucional para controlar ese poder y poder exigir alguna forma de responsabilidad<sup>20</sup>. Pero, además, la necesidad del refrendo se deduce también del carácter vitalicio y hereditario de la magistratura, unido a las funciones que desarrolla. El problema de la jefatura del Estado monárquica es que, por mucho que defendamos que se trata de un «poder neutral»<sup>21</sup> y nos esforcemos en excluir del ámbito de las funciones del rey aquellas de tipo político en sentido estricto (identificando con tales la dirección política y las facultades ejecutivas y normativas, incluida la legislativa, que les corresponden a Gobierno y Parlamento), al final, como ocurre con órganos como el Tribunal Constitucional o el Banco Central, no se puede esconder que las intervenciones del rey, en cualquiera de sus manifestaciones, tienen un indudable impacto institucional y una evidente trascendencia política —ahora entendida en sentido amplio—. Pero, a diferencia de los anteriores órganos, el carácter vitalicio y hereditario de la magistratura impiden una legitimación indirecta a través del nombramiento o siquiera un concurso público para la designación, por lo que el acompañamiento por una autoridad con legitimación democrática surge como una exigencia ineludible.

A tales efectos, en este trabajo, tras comenzar estudiando la posición y funciones del rey en la Constitución de 1978 y su despliegue en la práctica, se propondrá una taxonomía de las intervenciones y actos del rey partiendo de una concepción restrictiva de las funciones regias, en la que se afrontará conjuntamente la posición del órgano refrendante, trazando las coordenadas para clasificar las mismas entre los actos debidos del rey y aquellos en los que sí disfruta de autonomía, por un lado; y las diferentes manifestaciones del refrendo atendiendo a su alcance.

<sup>19</sup> García Pelayo, M. (1991). *Obras completas*, T. I, Madrid, CEPC, p. 1875.

<sup>20</sup> Más allá del refrendo como vía para transferir la responsabilidad, he defendido en el informe *El rey constitucional: teoría y praxis en la democracia del 78* (2024), elaborado para Remco, la conveniencia de realizar una interpretación de la inviolabilidad limitando sus efectos temporalmente, siendo absoluta mientras que se es rey, pero, si se pierde esta condición, la irresponsabilidad sólo se mantendría para los actos ejercidos en tanto que jefe del Estado. Este entendimiento facilitaría que, en el caso de que se desvelara la ficción de la intachable ejemplaridad regia, una potencial abdicación permitiera, primero, depurar la responsabilidad jurídica por los actos privados del rey y, en segundo lugar, este instrumento operaría también como un mecanismo para la exigencia de responsabilidad política en sentido difuso, constituyendo una válvula de salvación para la Corona como institución.

<sup>21</sup> En este sentido, véase en especial la construcción realizada por Tajadura Tejada (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*, Sevilla, Athenaica, pp.13-88; e Íd. (2023), «La legitimidad funcional de la Corona como magistratura de auctoritas basada en la neutralidad y la ejemplaridad». *Teoría & Derecho*, n. 35, pp. 188-209; así como la obra de Cidoncha Martín, A. (2023). *Ob. cit.*

## 2. PUNTO DE PARTIDA: UNA APROXIMACIÓN A LA JEFATURA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU (NECESARIAMENTE INCOMPLETA) RACIONALIZACIÓN FUNCIONAL

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<sup>22</sup>, mientras que la mayoría de 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. Además, en nuestro caso, el Tribunal Constitucional ha destacado que nuestra monarquía se encuentra «racionalizada»<sup>23</sup>. 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»<sup>24</sup>, 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<sup>25</sup>. Lejos de ello, la monarquía resultante de la Constitución de 1978 es un «hecho nuevo» donde queda esbozada como una «monarquía republicana»<sup>26</sup>. Ahora bien, que sea un «hecho nuevo» no quita que, en su regulación, como ya señalara Cruz Villalón, haya mucho que viene de «otro mundo constitucional»<sup>27</sup>. Algo que se ve especialmente en el diseño tanto de la posición del rey como de su ámbito funcional.

El rey, como jefe del Estado, es esencialmente un *símbolo*<sup>28</sup>, que representa «la unidad y la permanencia del Estado» (art. 56.1 CE). Una magistratura *neutral*, que ha de quedar *supra partes* en la contienda política; e *inviolable* (e irresponsable), como

---

<sup>22</sup> Rollnert Liern, G. (2021). «La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada», en AA.VV., Reinventado la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo xxi, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 35-36; y Íd. (2022). Ob. cit.

<sup>23</sup> STC 5/1987, de 27 de enero, FJ. 3.

<sup>24</sup> García, E. (2014). Ob. cit., p. 295.

<sup>25</sup> 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, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 299. Véase también Clavero, B. (2021). «1978: La extraña monarquía», en Vázquez, V. y Martín, S. (coords.), El rey como problema constitucional, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 189 y ss.

<sup>26</sup> García, E. (2021). Ob. cit., p. 311

<sup>27</sup> Cruz Villalón, P. (2007). «De la monarquía en España». Claves de razón práctica, n° 171.

<sup>28</sup> Comparto con Tajadura Tejada, J. (2022). Ob. cit., p. 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.



un atributo esencial de la institución<sup>29</sup>, que la Constitución española consagra en el apartado 3º del art. 56, haciendo a la persona del rey inmune a cualquier juicio, sanción o censura institucional o jurídica. Además, según se dijo, se trata de una *magistratura «de prestigio»*, que carece de *potestas* y cuya funcionalidad se sostiene en su *auctoritas*<sup>30</sup>. 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, de forma que su efectiva realización va a depender 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, en este sentido no podemos reconocerlo como un «poder público», ni es un «cuarto poder» junto a los tres clásicos<sup>31</sup>.

Ahora bien, al mismo tiempo, se reconoce que la jefatura del Estado es un órgano autónomo que goza de «supremacía constitucional», por lo que no se encuentra subordinado sino equi-ordenado con los demás órganos del Estado<sup>32</sup>, sin perjuicio de que el rey necesite para actuar del refrendo gubernamental, como veremos. Lo cual tiene una especial relevancia para comprender que el rey no puede quedar sujeto a instrucción ni ser obligado por ningún otro órgano constitucional al ejercicio de sus funciones. Tiene un ámbito de atribuciones propio, inmune a cualquier tipo de injerencia externa, en el que «su actividad no puede ser ni corregida ni suplida»<sup>33</sup>. Por lo que, si el rey se negara a cumplir con alguna de sus obligaciones constitucionales, se generaría una crisis constitucional inédita que habría que resolver políticamente, como ha ocurrido con el bloqueo de la renovación del Consejo General del Poder Judicial. Y por mucho que la validez de los actos regios depende del refrendo de otro órgano por mandato constitucional, como estudiaremos, ello no comporta que sea un pelele ni tiene por qué implicar negarle un ámbito de autonomía en el ejercicio de funciones que le son propias.

En este sentido, como veremos a continuación, las funciones que le corresponden son las típicas de un jefe de Estado parlamentario, por lo que no participa (ni podría, en buena lógica democrática) del poder ejecutivo, ni en la dirección política del país<sup>34</sup>, como se adelantó.

Esa es la paradoja de un monarca parlamentario que conjuga el «hecho nuevo» con la razón histórica: ser un símbolo, pero no un símbolo meramente pasivo, sino

<sup>29</sup> En este sentido, véase Aragón Reyes (2023). Ob. cit., p. 21; De Miguel Barcena (2023). Ob. cit.; y De Miguel Bárcena, J., y Tajadura Tejada, J. (2024). «La inviolabilidad del Jefe del Estado. El ordenamiento español y el derecho comparado». Documento de trabajo 01/2024. Remco.

<sup>30</sup> Cfr. STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3.

<sup>31</sup> Torres del Moral, A. (2014). «La monarquía parlamentaria como simbólica e integradora». El Cronista del Estado social y democrático de Derecho, n. 47, p. 60.

<sup>32</sup> García, E. (2023). «Un rey ¿para qué?». Revista de Derecho Político, n. 116, p. 260.

<sup>33</sup> Herrero de Miñón, M. (1997). «Artículo 56. El Rey», en Alzaga Villaamil, O. (dir). Comen-tarios a la Constitución Española de 1978, T. V. Madrid, Edersa, pp. 44.

<sup>34</sup> Así, cfr. STC 98/2019, de 17 de julio, FJ. 3.

con intervenciones activas y una precomprensión funcional de la institución que se anuda a la idea de integración<sup>35</sup>. El rey cumple así con una función comunicativa<sup>36</sup> y ha de ser fuente de *inspiración constitucional* por lo que debe erigirse en «paradigma ético y estético del cuerpo político»<sup>37</sup>, simbolizando «la dimensión suprapolítica» de los valores comunitarios<sup>38</sup> identificados con el ideario constitucional en una sociedad secularizada y plural<sup>39</sup>. Y el sólo hecho de reconocerle como tal ya implica darle un valor a esta magistratura, como nos enseñara García Pelayo<sup>40</sup>. Pues bien, pasemos ahora a estudiar estas funciones regias en el marco de la Constitución de 1978.

### 3. (SIGUE) VESTIGIOS HISTÓRICOS, FUNCIONES «CLÁSICAS» DEL JEFE DEL ESTADO Y UN ESPACIO FUNCIONAL INASEQUIBLE AL AFÁN RACIONALIZADOR DEL DERECHO

La Constitución de 1978 realizó una atribución de funciones al rey que dista de ser precisa y sistemática, lo que ha dado lugar a notables controversias doctrinales. En particular, en el articulado constitucional nos encontramos, por un lado, vestigios históricos que *hacen partícipe* al rey de funciones distribuidas entre los tres poderes del Estado (arts. 62, 63 y 99 CE), y, por otro, con el reconocimiento de unas genéricas

<sup>35</sup> García Fernández, J. (2024-2023). «La posición política de la Corona en la Monarquía parlamentaria». El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n. 108-109, pp. 83-84

<sup>36</sup> García, E. (2021). Ob. cit., 338, y Íd. (2014). Ob. cit., p. 308.

<sup>37</sup> Herrero de Miñón, M. (2017). «Las funciones interconstitucionales del jefe del Estado parlamentario», Revista Española de Derecho Constitucional, n. 110, p. 28.

<sup>38</sup> Rollnert Liern, G. (2005). Ob. cit., 197

<sup>39</sup> En palabras de Tajadura Tejada, J. (2022). Ob. cit., p. 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». En este sentido, ha advertido Herrero de Miñón, M. (2017). Ob. cit., p. 29 que, cuando se reconoce que el jefe del Estado también simboliza esos valores comunitarios, debemos entender los mismos como «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». Hay que destacar que el sentido actual de la monarquía no lo da la preservación de tradiciones y esencias patrias, por mucho que la Corona tenga un valor y nos conecte con ellas. El rey debe poner rostro y voz al hecho de que, como comunidad, por encima de la legítima discusión partidista, hay unos elementos que compartimos y que se sintetizan, primero y antes que nada, en el ideario constitucional, sin desmerecer nuestra historia y tradiciones compartidas, todo lo contrario. Porque hemos de ser conscientes de que son esos valores y principios constitucionales y el respeto a las instituciones los que sostienen la convivencia democrática en sociedades plurales como la nuestra. Pero la legitimidad funcional de la Corona se pondría en peligro si se tratara de anudar a la representación de valores y tradiciones pretendidamente mayoritarios, por mucha solera que tengan en la historia de nuestra nación. Un equilibrio difícil, porque la Corona, que hunde sus raíces en una tradición, no puede deshacerse de ese equipaje, pero, al mismo tiempo, debe ser capaz de aglutinar la diversidad y el pluralismo social.

<sup>40</sup> García Pelayo, M. (1991). Ob. cit., p. 989.

funciones, por así decir «clásicas», en tanto que símbolo de la unidad y permanencia del Estado, que entroncan con las generalmente atribuidas al jefe del Estado parlamentario en el constitucionalismo de la segunda postguerra (art. 56.1 CE). Básicamente serían dos: en primer lugar, de acuerdo con el artículo 56.1 CE, el rey como jefe del Estado cumple con una *función representativa*. 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 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». Todas las facultades previstas en los arts. 62 y 63, a excepción del 62.b, d —inciso final— y g), son reconducibles a esta genérica función representativa, concebidas, además, como actos debidos, de acuerdo con la mayoría de la doctrina<sup>41</sup> y tal y como se deduce de la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>42</sup>. 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)<sup>43</sup>. Una cláusula cuya delimitación, a mi entender, debemos alejarla del sentido original que pudo haberle dado B. Constant, en cuya visión del jefe del Estado como un poder neutral y preservador encuentra clara inspiración. La lectura de este autor resulta muy útil para comprender la legitimación funcional de este órgano alejándolo de explicaciones históricas o tradicionales, como recientemente ha divulgado Tajadura Tejada<sup>44</sup>,

<sup>41</sup> Sobre estas cuestiones, véase en general Rollnert Liern, G. (2005). Ob. cit., pp. 31 y ss. o Portero Molina, J. A. (1999). «Un apunte sobre la jefatura del Estado en la Constitución española». Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario. n. 11, pp. 93-117. En particular, ha discutido el carácter como actos debidos, Herrero de Miñón, M. (1997). Ob. cit.; y Íd. (1997). «Artículo 64. Refrendo de los actos regios», en Alzaga Villaamil, O. (dir), Comentarios a la Constitución Española de 1978, T. V, Madrid, Edersa, pp. 281-308.

<sup>42</sup> En especial, cfr. STC 98/3019, FJ. 3.

<sup>43</sup> Sobre la comprensión de esta función, véase en especial la monografía de Rollnert Liern, G. (2005). Ob. cit., y el capítulo 5 de Cidoncha Martín, A. (2023). Ob. cit. 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, M. (1997). Ob. cit.; y quienes ven en ella un reducto del principio monárquico difícilmente compatible con el democrático (Solozábal Echevarría, J. J. (1987). La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria, Madrid, Tecnos, p. 80), y, en ese sentido, la consideran como una función «perturbadora e innecesaria» (García Fernández, J. (2023). «La Constitución de 1978, punto de encuentro de la monarquía y la democracia». Teoría & Derecho, n. 35, p. 85). De ahí que haya un sector doctrinal que apueste por su neutralización, como se vio anteriormente. Más adelante, nos referiremos en particular a la función de «dirección constitucional» que algunos autores ha atribuido al rey, en relación con su poder arbitral o moderador.

<sup>44</sup> Véase Tajadura Tejada, J. (2022). Ob. cit., y Íd. (2023). «La legitimidad funcional de la Corona como magistratura de auctoritas basada en la neutralidad y la ejemplaridad». Teoría & Derecho, n. 35, pp. 188-209.

pero, a mi juicio, puede llevar a excesos si se proyecta sobre el ámbito funcional de un rey parlamentario, cuyas facultades moderadoras o arbitrales no pueden ni siquiera extenderse a reconocerle unas «potestades bloqueantes»<sup>45</sup>, sino que deben quedar limitadas a las que ya identificara W. Bagehot: el rey puede «dar su opinión», «animar» y «hacer sus advertencias»<sup>46</sup>. De entre las competencias expresamente reconocidas por la Constitución al rey, en principio, sólo las del art. 99, en relación con el 62.d), y, en cierto modo, las del 62, b y g) entrarían dentro de la lógica arbitral y moderadora, con la autonomía que luego se analizará.

Más allá, la complejidad a la hora de definir el núcleo funcional del rey se ve aumentada porque, para colmo, nos encontramos con una realidad institucional, plasmada en el día a día de las intervenciones regias y, en sentido más amplio, de otros miembros de la Familia Real, que desborda las lecturas más apegadas a la literalidad constitucional poniendo a prueba el afán racionalizador del jurista. A lo que añadir la exigencia de interpretar el haz de facultades del rey ateniendo a la cláusula general que, de acuerdo con el art. 1.3 de nuestra Constitución, reconoce que la forma política del Estado es la «monarquía parlamentaria», lo que obliga a descifrar el sentido histórico y comparado de esta categoría.

Con estos mimbres, hay dos cuestiones que interesan especialmente a los efectos de este trabajo<sup>47</sup>: la primera sería si el rey puede asumir otras funciones adicionales a las expresamente previstas en la Constitución, 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». En particular, la cuestión que se plantea es si se pueden deducir de las funciones genéricas, especialmente de la moderadora y arbitral, otras atribuciones no expresadas en esos otros preceptos constitucionales o, incluso, si se puede concebir al monarca como un defensor último del orden político-constitucional.

A este respecto, sobre la última de las cuestiones, considero que habría que descartar que el rey pueda concebirse como un guardián último de la Constitución en momentos de crisis<sup>48</sup>, rescatando la idea con resabios schmittianos del defensor político de la Constitución<sup>49</sup>. 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 constitu-

---

<sup>45</sup> Fernández-Foncheca Torres, M., y Pérez de Armiñán y de la Serna, A. (1987). *La monarquía y la Constitución*, Madrid, Civitas, p. 279.

<sup>46</sup> Bagehot, W. (2010). *La Constitución inglesa*, Madrid, CEPC, p. 82.

<sup>47</sup> Sobre la regulación constitucional de la Corona y cómo «reinar sin gobernar» se presenta como un desafío funcional, véase De la Iglesia Chamarro, A. (2019). *Desafíos de la monarquía parlamentaria*. Madrid, Marcial Pons, pp., 53 y ss.

<sup>48</sup> En contra, en nuestra doctrina ha defendido la posición del rey como «magistrado para la crisis», especialmente Herrero de Miñón, M. (1997). *Ob. cit.*, p. 65.

<sup>49</sup> Sobre esta cuestión, cfr. el capítulo 2 de Cidoncha Martín, A. (2023). *Ob. cit.*

cional. En casos así de extremos el rey, o cualquier otra institución, podrían cumplir con una suerte de «función excepcional de suplencia» ante la imposibilidad fáctica del funcionamiento regular de las instituciones<sup>50</sup>. 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 jurisdicción, por muy loable que sea el intento de dotarles de una apariencia de legalidad<sup>51</sup>.

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, 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 VI, que desplegó su influencia política para estimular la reacción de los poderes competentes.

Un poder arbitral o moderador que, según se dijo, tampoco creo que deba extenderse hasta atribuirle al rey una función de «dirección constitucional»<sup>52</sup>, 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<sup>53</sup>. Porque un presidente de una república parlamentaria, en tanto que magistratura electa, aunque tenga que cuidar su neutralidad, 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<sup>54</sup>, pero un rey en democracia sólo puede comportarse como un rey parlamentario, en definitiva, como un rey republicano.

<sup>50</sup> Porras Ramírez, J. M. (1995). Ob. cit., p. 202.

<sup>51</sup> García Canales, M. (1991). *La monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, pp. 213 y 225.

<sup>52</sup> Entre nosotros, introduce esta noción Herrero de Miñón, M. (1997). Ob. cit., pp. 57-58, y, más recientemente, Tajadura Tejada, J. (2022). Ob. cit., pp. 26 y ss. García, E. (2023). Ob. cit., p. 260, se ha referido a la función de «indirizzio constitucional» de la que sería cotitular el rey, con clara influencia italiana.

<sup>53</sup> Para la comprensión de la forma de la jefatura del Estado parlamentario, véase Tajadura Tejada, J. (dir.) (2022). *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo xxi*, Sevilla, Athenaica.

<sup>54</sup> 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).

Asimismo, en una monarquía parlamentaria el rey constitucional carece de poderes residuales<sup>55</sup>, y tampoco pueden invocarse unas prerrogativas propias al margen del orden legal o constitucional<sup>56</sup>, con las matizaciones que ahora se dirá. De hecho, la justificación de este inciso final del art. 56.1 CE considero que sería, precisamente, cerrar estas interpretaciones para 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 órgano «constituido».

Distinto de esos poderes de prerrogativa y de los poderes residuales son, a mi entender, las «facultades latentes»<sup>57</sup> que, con independencia de que se conciban o no como potestades jurídicas —sobre esta cuestión existen corrientes doctrinales diferenciadas—, aunque no se especifiquen entre las concretas competencias de los arts. 62 y 63 CE y 99 CE, sí que pueden reconducirse a las genéricas del 56.1 CE. Son actuaciones que 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»<sup>58</sup>. El art. 56.1 CE permitiría así «profundizar» en las funciones que tiene atribuidas el rey yendo más allá de las potestades concretas que se establecen en los preceptos antes mencionados, sin caer en el reconocimiento de ese poder de reserva ni de poderes implícitos<sup>59</sup>. De hecho, como se verá en el siguiente epígrafe, es precisamente en esa pléyade de intervenciones regias no tipificadas o no regladas específicamente por la Constitución donde se encuentra el núcleo del quehacer ordinario del rey que le da un auténtico valor funcional a la institución. Unas actuaciones que pueden tener tanto carácter representativo como moderador, si bien, en este último caso, ceñidas, tal y como se ha dicho, a la «mediación, advertencia y consejo» sin proyección exterior y, de tenerlo, requeridas de refrendo<sup>60</sup>, como se estudiará. Una vis expansiva que, en aquello que sea actividad representativa, se proyecta también sobre otros miembros de la Familia Real por mucho que no tengan un papel constitucional

---

<sup>55</sup> Véase, la teoría de los poderes residuales en relación con el 23-F que expuso De Otto, I. (1988). «El mando supremo de las Fuerzas Armadas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 23, pp. 11-43.

<sup>56</sup> En una aproximación comparada, sobre los «poderes propios» o la «prerrogativa» regia/presidencial, véase Herrero de Miñón, M. (2017). *Ob. cit.*

<sup>57</sup> Aragón Reyes, M. (1990). *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, p. 59.

<sup>58</sup> García Canales, M. (1991). *Ob. cit.*, p. 228.

<sup>59</sup> García, E. (2019). «El rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad». *Revista de Derecho Político*, n. 105, p. 53.

<sup>60</sup> García Canales, M. (1991). *Ob. cit.*, p. 228.

expreso<sup>61</sup>, desde el príncipe o princesa de Asturias a la reina consorte o al consorte de la reina, pasando por los reyes eméritos.

Por otro lado, la segunda de las cuestiones 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. Aunque el análisis más detallado lo realizaremos en los siguientes epígrafes, baste señalar ahora una nueva paradoja: si la mayoría de la doctrina comparte que las funciones previstas en los artículos 62 y 63 son actos debidos y que la propuesta de candidato a presidente del Gobierno del 99.1 se encuentra en buena medida neutralizada, ¿cómo puede sostenerse al mismo tiempo que el diseño de nuestra Constitución ha dado lugar a un monarca no neutralizado? La respuesta está, como se ha adelantado, en la importancia que tienen esas facultades latentes y de ahí, a mi entender, el error de una parte de la doctrina al haber abdicado del necesario esfuerzo por enmarcar desde la perspectiva jurídico-constitucional ese quehacer del rey<sup>62</sup>.

Tanto es así que, en nuestro país, como ha advertido el profesor Vázquez Alonso, 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»<sup>63</sup>.

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<sup>64</sup>. Dedicaré al desarrollo de esta cuestión el epígrafe referido a la taxonomía de los actos del rey. Por lo demás, la idea principal es reconocer que el rey, en tanto que jefe del Estado, no es «inerte»<sup>65</sup>, pero que, como monarca parlamentario, ni podrá actuar sólo ni podrá disponer de poderes jurídicos efectivos relevantes,

---

<sup>61</sup> Así lo observa también Gómez Sánchez, Y. (2023). «Monarquía en democracia: hay futuro». *Teoría & Derecho*, n. 35, p. 103, quien destaca cómo «la Corona irradia su carácter simbólico más allá del texto constitucional y es en este ámbito no reglado donde otros miembros de la familia real pueden realizar algún tipo de actividad relacionada, entre otras esferas, con la cultura, las artes, el deporte o el apoyo a causas sociales».

<sup>62</sup> Hago más las críticas que recoge Rollnert Liern, G. (2005). *Ob. cit.*, pp. 85 y 147-148, siguiendo a Portero y Herrero de Miñón.

<sup>63</sup> 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*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 511-512.

<sup>64</sup> García Canales, M. (1991). *Ob. cit.*, pp. 203 y ss.

<sup>65</sup> Portero Molina, J. A. (1999). *Ob. cit.*, p. 198.

debiéndose a su capacidad de influencia y persuasión, sin que ello le reste interés para el estudio constitucional.

#### 4. LA CONFIRMACIÓN PRÁCTICA DEL ÁMBITO FUNCIONAL DEL REY EN LA DEMOCRACIA DEL 78

La práctica institucional en la democracia del 78 viene a confirmar las conclusiones alcanzadas en el epígrafe anterior. En primer lugar, que, paradójicamente, el sentido funcional de la jefatura del Estado no se va a encontrar en las funciones expresamente atribuidas por la Constitución en los arts. 62 y 63. La práctica tanto del rey Juan Carlos I como del rey Felipe VI a lo largo de estos más de cuarenta años de experiencia democrática no ha hecho sino confirmar su carácter puramente «formal», como actos debidos, renunciando a ejercer una suerte de derecho de examen ni desde el punto de vista formal ni del control político-constitucional, como había postulado algún sector doctrinal<sup>66</sup>. 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.

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 llevado a un sector de la opinión pública y académica<sup>67</sup>, impulsado por políticos con una escasa comprensión de la lógica de una monarquía parlamentaria, a proponer 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 apelaran al rey para que no sancionara la misma si llega a aprobarse. A mi entender, estas posiciones tienen resabios claramente decimonónicos y resultan incompatibles con los postulados democráticos, según lo ya visto. Como hace años sostuvo Pérez Royo en otro momento crítico como fue la participación de España en la guerra de Irak, la obligación constitucional del rey es mantenerse al margen del proceso de toma de decisiones políticas, y «la obligación de

<sup>66</sup> En especial, Herrero de Miñón, M. (1997). Ob. cit.

<sup>67</sup> Aunque en la doctrina no ha tenido gran acogida estas tesis, puede verse la posición mantenida por Sánchez-Cabezudo Rina, T. (2021). «Los indultos del *procés* y el papel del Rey». *Estudios de Deusto*, n. 69 (2), p. 261. Como representación de la posición mayoritaria en doctrina, véase Aguado Renedo, C. (2001). *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Madrid, Civitas, pp. 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.



todos los actores políticos es la de facilitarle el cumplimiento de dicha obligación y no hacérselo más difícil»<sup>68</sup>. 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.

También en relación con el art. 99.1 CE, que era la única intervención formal del rey en la que podía observarse un residuo de *potestas*, por mucho que limitado a promover o activar un determinado procedimiento, la práctica regia ha venido a neutralizar de forma casi absoluta la intervención del rey en este proceso. 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»<sup>69</sup> —diría que con la excepción de la investidura de 1996—. Pero, desde las elecciones de diciembre de 2015, se ha producido un «giro copernicano»<sup>70</sup>.

En este contexto tormentoso, 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. 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<sup>71</sup>. Asimismo, aunque el rey podría haber jugado con los tiempos a la hora de proponer candidato, dejando margen 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 y, en su defecto, por el siguiente. 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 que 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». Una especificación que evidencia, según dijimos, el afán desde la Casa del Rey por pautar al máximo la intervención regia en

<sup>68</sup> Pérez Royo, J. (2003). «El Rey y la guerra de Irak», *El País*, 28 de marzo.

<sup>69</sup> Revenga 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*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 379.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> 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). «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*, Nápoles, Editoriale Scientifica, p. 368, comparando el procedimiento de investidura en España y en Italia.

este proceso. Más allá, sí que ha resultado en cierto modo novedoso en la investidura de 2023 que el rey haya propuesto un candidato sucesivo de forma inmediatamente posterior a la primera investidura fallida, aun 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 tanto a la letra de la Constitución, cuando en el apartado 4º del art. 99 prescribe que «se tramitarán sucesivas propuestas», como 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.

De forma que, como se adelantó, el único espacio en el que nuestros reyes sí que han podido disfrutar de una cierta autonomía es, precisamente, en el despliegue de esas facultades latentes que constituyen la parte más importante de su quehacer cotidiano: relaciones institucionales y sociales, representación exterior y el discreto ejercicio del poder moderador. Y también, como estudiaremos a continuación, el rey dispone de amplia discrecionalidad en un reducto de actos de prerrogativa que aún se reconocen, como ocurre que la ordenación de su Casa y, por ejemplo, con los títulos nobiliarios. A este último respecto, resulta especialmente significativo que, a diferencia del rey Juan Carlos, que concedió varias decenas de títulos nobiliarios, el rey Felipe VI no ha hecho uso de esta prerrogativa. En cuanto a estas otras actividades no regladas, 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.

En especial, debe destacarse la importancia de los contactos regulares entre el rey y los miembros del Gobierno, precisamente para que pueda cumplir con sus facultades clásicas de «ser informado, aconsejar y estimular». De hecho, la propia Constitución, como sabemos, consagra que le corresponde al rey «ser informado de los asuntos de Estado» (art. 62.g). A este respecto, ha quedado como algo excepcional la previsión constitucional de que el rey pueda presidir el Consejo de Ministros, sin carácter decisorio, que se ha ido progresivamente distanciando en el tiempo hasta reducirse prácticamente a una reunión por legislatura<sup>72</sup>. Por tanto, la vía para man-

---

<sup>72</sup> Esta realidad contrasta, por ejemplo, con la regulación que se le ha dado al Consejo de Seguridad Nacional en el que se ha previsto normativamente que «al menos una vez al año» informe al Rey,

tener esta relación fluida debería encontrarse en los despachos con el presidente del Gobierno y con sus ministros, que venían celebrándose semanalmente, si bien en los últimos tiempos parece que también se habrían espaciado, manteniéndose un contacto regular por vía telefónica. 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.

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.

Por último, 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<sup>73</sup> que, en todo caso, deberá ejercerse con el refrendo gubernamental, el cual se mediatiza a través de la coordinación entre Moncloa y Zarzuela<sup>74</sup>. Ahora bien, lo más destacable es que, a diferencia de otras monarquías de nuestro entorno, en nuestro país los discursos del rey se entienden que son actos propios del monarca —el rey no es un mero ventríloco del Gobierno—, sin perjuicio de que los consulte con el Gobierno y los revisen en los ministerios o que preparen su borrador<sup>75</sup>. 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, cuando 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».

En conclusión, parece evidente 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,

---

que presidirá este órgano cuando asista a sus reuniones (art. 21.2 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional).

<sup>73</sup> Así, Tajadura Tejada, J. (2022). Ob. cit., p. 67.

<sup>74</sup> Sobre los discursos del rey, véase el trabajo de 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*, Madrid, UNED, p. 116, y sobre el refrendo en los mensajes de los jefes de Estado a nivel comparado, véase González-Trevijano, P. (1998). *El refrendo*, Madrid, CEPC, pp. 244 y ss.

<sup>75</sup> A este respecto, son reveladoras las declaraciones del propio rey Juan Carlos recogidas en Vilalonga, J. L. (1993). *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Barcelona, Plaza y Janés, pp. 247-248.

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. Por lo demás, no ha habido divergencias conocidas entre Gobierno y Casa Real a lo largo de estos años. 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)<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Con una visión contraria a la aquí mantenida, cfr. 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, p. 115.

## 5. EL SENTIDO ACTUAL DEL REFRENDO ANTE UN REY NO NEUTRALIZADO CONSTITUCIONALMENTE: LA AUTONOMÍA CONDICIONADA DEL MONARCA

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». Como veremos, cualquier intervención regia con contenido político exigirá ser refrendada<sup>77</sup>, con independencia de que se trate de un acto en ejercicio de sus potestades jurídicas o como expresión del poder de influencia regio, ya que en ningún caso puede concebirse constitucionalmente la función regia como «aislada y con propia autonomía»<sup>78</sup>. Como ya advertimos, el refrendo es una «servidumbre» inexcusable en toda monarquía parlamentaria<sup>79</sup>.

La doctrina española ha debatido abundantemente sobre la naturaleza y efectos del refrendo<sup>80</sup>. 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 produciría así un doble efecto traslativo 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»<sup>81</sup>, 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»<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> Véase a este respecto, González-Trevijano, P. (1998). Ob. cit., p. 203.

<sup>78</sup> García Canales, M. (1991). Ob. cit., p. 236.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 230.

<sup>80</sup> Véase el minucioso análisis que realiza de las distintas formulaciones doctrinales González-Trevijano, P. (1998). Ob. cit., pp. 113 y ss.

<sup>81</sup> STC 16/1984, de 6 de febrero.

<sup>82</sup> STC 5/1987, de 27 de enero.

Ahora bien, constatar que el refrendo tiene como principal efecto la translación de la responsabilidad no resuelve si, adicionalmente, puede cumplir con otras funciones o finalidades y cuál es el alcance de la responsabilidad que transfiere. No podemos obviar que, como ha concluido González-Trevijano, «nos hallamos ante una *técnica jurídica camaleónica*»<sup>83</sup>, 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, como veremos a continuación. En un equilibrio no siempre fácil de encontrar. Porque, como ha explicado Herrero de Miñón: «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»<sup>84</sup>.

Adicionalmente, una última cuestión a precisar es qué actos exigen ser refrendados, por mucho que la taxativa dicción del art. 56.3 CE puede parecer que cierra la cuestión cuando afirma que «Sus actos [del rey] estarán siempre refrendados..., salvo lo dispuesto en el artículo 65.2 [para los nombramientos civiles y militares de la Casa del Rey]».

Pues bien, a este respecto no cabe duda de que todas las intervenciones regias previstas en los artículos 62, 63 y 99, y, de forma más general, todos los actos del rey en ejercicio de competencias constitucionales y legales, exigen el correspondiente refrendo. Aunque, como dijimos, al tratarse de actos como mínimo reglados y, en su mayoría, concebidos como actos debidos —con la excepción del 99.1—, el refrendo no es más que una mera formalidad certificante. Lo estudiaremos a continuación. El problema es que, según lo visto, el núcleo funcional del rey se encuentra en esas actividades no regladas, que ni siquiera quedan formalizadas documentalmente, y que se desarrollan en ejercicio de las que hemos reconocido como facultades latentes. En relación con ellas, 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 estas intervenciones regias, por mucho que no tengan efectos jurídicos, siempre y cuando tengan una manifestación exterior, ya que, según dijimos, al final tienen una trascendencia político-institucional. Como ha expresado García Canales, «cualquier acto público al que pudiera atribuirse efectos políticos (mensajes,

<sup>83</sup> González-Trevijano, P. (1998). Ob. cit., p. 267.

<sup>84</sup> Herrero de Miñón, M. (1997). Ob. cit., p. 286.

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»<sup>85</sup>. Un ámbito en el que entraría en juego la idea de refrendo tácito y del refrendo presunto, 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, lo que exige mutua lealtad y comprensión del espacio institucional de cada uno.

Asimismo, como ha reconocido el Consejo de Estado, 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»<sup>86</sup>. De hecho, la práctica ha sido que se vaya extendiendo el refrendo lo cual, por mucho que no sea constitucionalmente exigible, resulta coherente con la lógica de una monarquía parlamentaria para poder exigir responsabilidad a algún poder sobre las decisiones adoptadas. Ahora bien, como veremos, en estos casos el refrendo cumplirá con una función casi exclusivamente de traslación de la responsabilidad jurídica y de control formal, pero sin transferir la capacidad de decisión. A este respecto, el ejemplo más destacado son los actos atinentes a la organización de la Casa del Rey y, en particular, el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la misma (art. 65.2 CE), que la Constitución ha excluido expresamente de la necesidad de refrendo, aunque la práctica lo haya terminado imponiendo. Adicionalmente, de acuerdo con el Consejo de Estado, también habría que incluir como actos de prerrogativa aquellos de naturaleza personalísima que tienen trascendencia constitucional<sup>87</sup>.

Además, situados en una «zona difusa», existen ciertos «actos singulares del Rey», que tienen una precaria cobertura legal o constitucional, ya que se «anudan con la tradición histórica, reflejo del antiguo sistema de mercedes —*octroi*—, con distinto alcance»<sup>88</sup>, siendo la nota común que el rey disfruta de una amplia discrecionalidad

<sup>85</sup> García Canales, M. (1991). Ob. cit., p. 228.

<sup>86</sup> Consejo de Estado (2022). Dictamen n.º 507. Aprobado el 5 de mayo.

<sup>87</sup> Consejo de Estado (2022). Ob. cit. Asimismo, González-Treviano, P. (1998). Ob. cit., pp. 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.

<sup>88</sup> Entre otros, el Consejo de Estado (2022). Ob. cit., 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. En un dictamen anterior, el Consejo de Estado (1999). Dictamen n. 1374. Aprobado el 22 de julio, vino a considerar de forma general como prerrogativa regia los actos de «concesión, sucesión y rehabilitación» de títulos nobiliarios. González-Treviano, P. (1998). Ob. cit., p. 239 contempla únicamente la creación de un título nobiliario.

decisoria. También en estos casos, aunque no venga exigido legal o constitucionalmente, cabe el refrendo de los mismos.

De forma que únicamente cabría excluir de la posibilidad de refrendo los actos personalísimos («actos privados del Rey»<sup>89</sup>), 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»<sup>90</sup>. 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.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN: TAXONOMÍA DE LOS ACTOS DEL REY COMO JEFE DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 ATENDIENDO A LA CAPACIDAD DE DECISIÓN REGIA Y DEL REFRENDANTE

Llegados a este punto, a modo de conclusión, 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...). En nuestro caso, atenderemos al «alcance» de las funciones regias, como ya apuntara García Canales<sup>91</sup>, para concretar en cada tipo de intervención hasta qué punto el rey puede tener «criterio propio»<sup>92</sup> 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. 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:

<sup>89</sup> Así lo denomina Consejo de Estado (2022). Ob. cit.

<sup>90</sup> García Canales, M. (1991). Ob. cit., p. 231

<sup>91</sup> García Canales, M. (1991). Ob. cit., pp.193 y ss.

<sup>92</sup> García López. E. (2023). Ob. cit., p. 260,



A) *Actos jurídicos documentados*

La Constitución española y en general nuestro ordenamiento jurídico atribuyen al rey la participación en toda una serie de actos jurídicos documentados<sup>93</sup>, dentro de los cuales podemos distinguir:

a) Actos formalmente regios

Son la mayoría de actos previstos en los arts. 62 y 63 CE<sup>94</sup>, 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. Como hemos estudiado, la mayoría de la doctrina, la jurisprudencia y la práctica han confirmado que estamos ante un rey absolutamente neutralizado en este punto: se trata de actos que «sólo formalmente cab[r]ía ya calificar como ‘del Rey’»<sup>95</sup>. 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 tendrá una responsabilidad directa por la misma). Y, como mucho, allí donde la intervención regia tenga elementos reglados, el refrendo supondrá una limitación formal del monarca y responderá «de la adecuación del acto real al ordenamiento jurídico-constitucional»<sup>96</sup>. 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. 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

<sup>93</sup> El Consejo de Estado (2022). Ob. cit., 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).

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> STC 5/1987, de 27 de enero, FJ. 3.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

la opinión pública la que termine juzgando la intervención de cada actor en una crisis del género.

Asimismo, a priori, a la luz del texto de la Constitución la propuesta de candidato a presidente del Gobierno en el proceso de investidura (art. 99.1 CE) es la única intervención formal del rey que podría ser considerada como un acto «formal» y «materialmente» regio. Sin embargo, como 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 material y 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. De ahí que hayamos incluido en esta categoría esta intervención. Aun así, puede haber decisiones límite como se ha descrito al ver el contexto turbulento de los últimos años, en las que no hubiera unos usos a los que atenerse. Por ejemplo, podría imaginarse 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<sup>97</sup>, resulta defendible constitucionalmente tanto la opción de entender el acto como «formal» y «materialmente» 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, o, incluso, trasladándole directamente el poder de decisión. 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<sup>98</sup>, que allí donde la propuesta pueda resultar controvertida debe reforzarse el papel del presidente del Congreso, pero sin llegar al extremo de apostar por una comprensión del refrendo como un límite material de la decisión regia que vaciara de contenido su intervención. Estaríamos, en estos casos extremos, más cerca de los actos formal y materialmente regios que de los 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

<sup>97</sup> Torres Muro, I. (1995). «El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno». *Revista de Estudios Políticos*, n. 88, pp. 159 y ss.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 162.

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 en estas situaciones límite, 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) Actos formal y materialmente regios

En esta categoría de actos formal y materialmente regios habría que incluir todos aquellos que antes hemos denominado, siguiendo al Consejo de Estado en su dictamen 507/2022, como actos de prerrogativa y aquellos que quedaban situados en una zona de penumbra pero que, en buena medida, responden más a la lógica de las prerrogativas regias, como la concesión de títulos nobiliarios. 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»<sup>99</sup>, existiendo un «núcleo de decisión específicamente real»<sup>100</sup>. 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, según se dijo, y así viene ocurriendo en la práctica<sup>101</sup>. Eso sí, nos encontraríamos un refrendo cuyos efectos se limitarían a trasladar la responsabilidad jurídica y que

<sup>99</sup> Consejo de Estado (2022). Ob. cit.

<sup>100</sup> Consejo de Estado (1999). Ob. cit.

<sup>101</sup> Así, por ejemplo, el nombramiento de jefe de la Casa del Rey viene realizándose con refrendo del presidente del Gobierno. O, en relación con actos personalísimos del rey con trascendencia constitucional, existe el precedente de la abdicación del rey Juan Carlos que fue comunicada por carta al presidente del Gobierno «a los efectos constitucionalmente procedentes». También las concesiones y rehabilitaciones de títulos nobiliarios se realizan refrendadas por el Ministro de Justicia, sin previa deliberación o acuerdo del Consejo de Ministros ni a su propuesta. Sin embargo, en relación con la reforma de los estatutos para el régimen y gobierno de la Grandeza de España, el Consejo de Estado (1999) propuso que la exigencia del asentimiento real se incluyera como una mera mención en la parte expositiva de la orden ministerial que vehiculiza la reforma estatutaria, sin que aparezca un refrendo al acto regio en sentido propio, aunque se termina atribuyendo al ministerio un control de legalidad sobre la reforma en sí. Más recientemente, la cuestión del refrendo fue uno de los temas discutidos en relación con el nombramiento regio del rector del Colegio de España en Bolonia, realizado a propuesta de la junta del patronato del Colegio, vía real decreto, con refrendo por el ministro de asuntos exteriores, pero sin deliberación del Consejo de Ministros. El Consejo de Estado (2022) y el Tribunal Supremo (STS 1457/2023, de 16 de noviembre) han confirmado la legalidad de este proceder. En general, sobre la extensión de la práctica del refrendo, véase González-Trevijano (1998, 219 y ss.).

únicamente permitiría un control jurídico-formal 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. Se trataría, prácticamente, de un «refrendo debido» o de «mera cortesía» en cuanto al contenido del acto<sup>102</sup>.

### B) *Intervenciones regias no formalizadas jurídicamente*

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<sup>103</sup>, 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 materialmente regias sin manifestación externa

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

---

<sup>102</sup> En sentido contrario al aquí defendido, Ruiz Robledo, A. (2023), p. 177, al estudiar la concesión de títulos nobiliarios, reivindica la constitucionalización de esta prerrogativa y reclama en consecuencia que no se trate de un refrendo de mera cortesía.

<sup>103</sup> 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.

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, según dijimos, 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 para coordinar y orientar las distintas actuaciones regias. Ni el rey puede alejarse o contradecir la dirección política del Gobierno, ni el Gobierno puede pretender hacer un uso partidista del rey, entrometiéndolo en situaciones polémicas desde el punto de vista político. Sobre estas bases, cualquier desavenencia se debe resolver discretamente y, si terminara por evidenciarse públicamente la discrepancia o por resultar insalvable, estaríamos ante una crisis institucional que habría que resolver políticamente.

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. Profundizando así en la «componente intelectual» del rey en la Constitución de 1978, como un «rey republicano» en la lógica de una monarquía parlamentaria<sup>104</sup>, como se pretendía con este trabajo.

**Title:**

The autonomy of the king in the Constitution of '78: scope of its functions and the necessary balance between the royal and countersigning wills

**Summary:**

1. INTRODUCTION: THE PARLIAMENTARY KING, A FUNCTIONAL ATAVISM WITH CONDITIONED AUTONOMY. 2. STARTING POINT: AN APPROACH TO THE HEAD OF STATE IN THE 1978 CONSTITUTION AND ITS (NECESSARILY INCOMPLETE) FUNCTIONAL RATIONALISATION. 3. (Continued) HISTORICAL VESTIGES, «CLASSIC» FUNCTIONS OF THE HEAD OF STATE AND A FUNCTIONAL SPACE UNAVAILABLE TO THE RATIONALISING ATTEMPT OF THE LAW. 4. THE PRACTICAL CONFIRMATION OF THE KING'S FUNCTIONAL SPHERE IN THE 78' DEMO-

---

<sup>104</sup> García, E. (2021). Ob. cit.

CRACY. 5. THE CURRENT MEANING OF THE ENDORSEMENT BEFORE A KING WHO IS NOT CONSTITUTIONALLY NEUTRALISED: THE CONDITIONED AUTONOMY OF THE MONARCH. 6. AS A CONCLUSION: TAXONOMY OF THE KING'S ACTS AS HEAD OF STATE IN THE 1978 CONSTITUTION ACCORDING TO THE CAPACITY OF ROYAL DECISION AND OF THE ENDORSER.

**Resumen:**

Este trabajo se propone estudiar la posición y funciones del rey en el ordenamiento constitucional español realizando una lectura adecuada al entendimiento democrático de la monarquía parlamentaria. En especial, a la luz de las normas y principios constitucionales, pero también de la práctica en democracia, se analizará el margen de autonomía en las distintas intervenciones regias y el alcance del refrendo. A tales efectos, se concluirá realizando una clasificación de los actos del rey en la que se distinguirán, principalmente, entre actos formalmente regios, actos formal y materialmente regios e intervenciones duunvirales o complejas. En ellas, se verá cómo el refrendo jugará un papel no sólo como un mecanismo para la transmisión de la responsabilidad jurídica y política, que comporta la transferencia del poder de decisión —allí donde el rey lo tuviera—, sino como un instrumento de contrapeso o control político-institucional que tiene que resultar compatible con el respeto de la autonomía funcional del jefe del Estado.

**Abstract:**

This paper studies the position and functions of the King in the Spanish constitutional order, by means of an appropriate reading of the democratic understanding of parliamentary monarchy. In particular, in the light of constitutional norms and principles, but also of democratic practice, it will analyse the margin of autonomy in the different royal interventions and the scope of endorsement. To this end, it will conclude with a classification of the king's acts, distinguishing mainly between formally royal acts, formally and materially royal acts, and duumviral or complex interventions. In these, it will be seen how the endorsement will play a role not only as a mechanism for the transmission of legal and political responsibility, which entails the transfer of decision-making power —where the king had it—, but also as an instrument of counterbalance or political-institutional control that has to be compatible with the functional autonomy of the head of state.

**Palabras clave:**

Monarquía parlamentaria; refrendo; democracia; inviolabilidad

**Key words:**

parliamentary monarchy; endorsement; democracy; inviolability