

CAPÍTULO IX

EL REY NO GOBIERNA, PERO REINA. EL «PODER» DE LA *AUCTORITAS* REGIA¹

Enriqueta EXPÓSITO
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

La recepción constitucional de la monarquía no ha estado exenta de controversias. Desde una perspectiva histórica, el papel desempeñado por el rey en la transición justificó su inclusión en el diseño del ejercicio democrático del poder contemplado por los constituyentes, con una importante contrapartida: la privación de poderes. Se posibilitó, además, una mutación en la naturaleza de la institución: se pasaba de una monarquía limitada (en la legalidad franquista) a una monarquía parlamentaria con legitimidad democrática. Y es que su regulación constitucional la vincula a la soberanía popular de la que emanan sus poderes (art. 1.2 CE), a la vez que culmina un proceso de racionalización con la juridificación de todos ellos en la propia Constitución, en especial en el Título II CE. Precisamente es el parlamentarismo lo que define la forma de gobierno acogida en el art. 1.3 CE: la monarquía únicamente designa la naturaleza no electiva del Jefe del Estado. La entrada en vigor de la Constitución, no solo acomodaba esta secular institución al funcionamiento democrático del Estado, sino que, además, pretendía

¹ Utilizo como título de este trabajo el juego de palabras realizado por M. Jiménez de Parga respecto del clásico aforismo A. Thiers.

dar por concluido un debate que tenía como centro de atención la figura del rey, especialmente cuestionada por los orígenes franquistas de su proclamación. La Constitución sella el círculo de legitimidades referidas a la Corona circunscribiéndolas a la democrática, pero también a la histórica/dinástica como así evidencia el art. 57.1 CE en el que se reconoce que «La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica». Pero, sin embargo, no llegó a cerrar el debate en relación con los poderes del rey². Este ha estado latente a lo largo de todos estos años en relación con el contenido de arbitraje y la moderación regios y se ha vuelto a manifestar en relación con el mensaje que el rey dirigió a la ciudadanía, en octubre de 2017, en pleno proceso secesionista catalán.

En la actualidad, además, esta vieja discusión ha venido acompañada con una manifiesta revivificación del cuestionamiento de la institución, retomando, de forma sesgada, no solo el debate sobre su legitimidad o la ausencia de la misma, también el rol que asumió en la Transición política (1975-1977), proceso que es, igualmente, objeto de una interesada revisión desde algunos postulados ideológicos, presentes en las Cortes Generales y en las asambleas de algunas Comunidades autónomas. En alguna de ellas, concretamente en Cataluña, las objeciones a la monarquía, en general, y al rey en particular, han fundamentado algunas iniciativas destinadas a reivindicar la «abolición de una institución caduca y antidemocrática»³. Precisamente en la resolución de la impugnación planteada por el gobierno, el Tribunal Constitucional afirmó que «la monarquía parlamentaria deriva directamente de la Constitución, es configurada por ella y ha nacido del poder democrático del constituyente. El proceso constituyente fue fruto de un cambio político pactado y la monarquía debe su reconocimiento al consenso que integró posiciones políticas en una Constitución, donde la Corona fue una parte sustancial de ese pacto [...] La legitimación de ese modelo de Estado se debe a la aprobación del texto constitucional por parte de las Cortes Generales, así como del referéndum que la ratificó, dando aceptación a la monarquía». De esta manera, para el Alto Tribunal, «La legitimidad de la monarquía trae causa de la Constitución» (STC 98/2019, FJ 3a).

Situándonos en un plano estrictamente constitucional, el rey es el titular de un órgano del Estado: su Jefatura. Asume una posición separada del resto de órganos o instituciones del Estado, no identificándose con ninguno de estos y con una entidad diferenciada respecto de todos ellos, al que la Constitución le asigna funciones propias.

² Expresamente, A. CIDONCHA MARTÍN, *Neutralidad y Jefatura del Estado*, Barcelona, Bosch Ed., 2023, p. 140.

³ Cita literal contenida en la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia».

El monarca parlamentario es, además, un rey desprovisto de poderes efectivos: pierde toda su *potestas*, pero mantiene su *auctoritas*. En palabras de M. Aragón⁴: el monarca no es soberano, lo es el pueblo; no gobierna, esta función es desempeñada por un Gobierno con la única confianza del Parlamento; y no legisla, lo hace el Parlamento. Como advirtiera A. Thiers en el primer tercio del siglo XIX, el rey reina, pero no gobierna. Solo configurada en estos términos, la secular institución monárquica se acomoda a la democracia, haciéndose compatible con los principios que la fundamentan.

Ahora bien, que, en el contexto de una monarquía parlamentaria, el rey haya perdido toda su *potestas*, no lo condena a ser un símbolo ni una figura meramente ornamental en la ordenación constitucional del Estado. Y el rol que se le asigna dista mucho de ser relegado a un elemento orgánico dentro del contrapeso de poderes de este mismo Estado⁵. La posición diferenciada que constitucionalmente se asigna a la Corona, no convierte a su titular en un órgano aislado, extraño en la arquitectura institucional ni ajeno a las funciones que estos otros órganos están llamados a desempeñar: el rey se relaciona con todos ellos y proyecta sus funciones en su órbita decisonal. Esta concepción de la Corona como un órgano accesorio es tributaria del afán por resaltar solo una parte de la compleja fórmula que determina el significado de la monarquía en una democracia parlamentaria: la pérdida de *potestas* y, por ende, de la capacidad de gobernar. Deja de lado, sin embargo, el otro componente de la misma fórmula: el rey reina, aunque no gobierne. O, parafraseando a M. Jiménez de Parga⁶: el rey no gobierna, pero reina. Se plantea, de esta manera, otro interrogante referido al significado y alcance de esta acción que sí es cometido del monarca parlamentario: reinar. Es la propia Constitución la que concreta este alcance a través de la asignación de una serie de funciones en cuyo desempeño va a cobrar toda operatividad la *auctoritas* regia. Por esta razón, lejos de ser una acción secundaria que acentúa la falta de poderes regios, en ocasiones, según el momento y las circunstancias, puede ser tan o más decisiva que las potestades «de gobierno», en sentido estricto⁷.

Una vez delimitado el contexto, el presente trabajo pretende abordar las principales cuestiones que se plantea en torno al rol que constitucionalmente está llamado a desempeñar el rey. En primer lugar, me centraré en examinar cómo la falta de *potestas* no convierte al Jefe del Estado en un mero adorno: la Constitución le encomienda una serie de

⁴ M. ARAGÓN REYES, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1990, p. 95.

⁵ M.. GARCÍA CANALES, *La monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 35.

⁶ M. JIMÉNEZ DE PARGA, *Las Monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, Tecnos, 1966.

⁷ Literalmente, M. JIMÉNEZ DE PARGA, «La Corona», en TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, 2000, p. 310.

funciones que solo a él le corresponde actuar desde una posición de neutralidad. Y es desde esta posición que el rey no puede ser considerado como un actor político: su naturaleza no electiva y la ausencia de *potestas* le ofrece una posición institucional apartada del juego político y de los intereses partidistas que lo ordenan. Seguidamente trataré el ejercicio de la *auctoritas* en el desempeño de sus funciones, en especial, en la de arbitraje y moderación. En este concreto apartado me detengo en el análisis de la defensa del orden constitucional por parte del Jefe del Estado, una conducta que, lejos de ser una opción o la manifestación de poderes implícitos o de reserva, constituye un deber regio inherente al desempeño de sus funciones. Finaliza este trabajo con unas breves consideraciones valorativas, a modo de conclusiones.

2. UN ÓRGANO SIN *POTESTAS*: EL REY NO GOBIERNA

Una de las cuestiones más debatida en la recepción constitucional de la institución monárquica fue la de los efectivos poderes que se atribuirían a su titular. Finalmente, el consenso se alcanza acogiendo en la Constitución, de forma expresa, la monarquía parlamentaria, despojando al monarca de todos los poderes efectivos que gozaba en otras épocas históricas, alguna de ellas no tan lejana. En efecto, cuando el Rey Juan Carlos I accede a la Jefatura del Estado en noviembre de 1975 la asume con los mismos poderes que la legislación franquista le confería al dictador fallecido: se convirtió en un monarca limitado, pero con poderes efectivos que ejerció durante la Transición. La defensa a ultranza de la ausencia de poderes estaba justificada en un momento histórico en el que el rey pasaba de tenerlos de forma efectiva —cuando asume la Jefatura del Estado a la muerte del dictador— a otro en el que no se le atribuía ninguno.

Por otra parte, la legitimidad democrática que la Constitución confiere a la monarquía tiene como contrapartida la pérdida de toda potestas, por ser un órgano cuyo titular no tiene carácter electivo⁸. Tampoco el Jefe del Estado se somete a ningún proceso de designación por parte de algún órgano que ostente tal legitimidad. Por esta razón, el rey no ejerce poder alguno que pueda comprometer jurídicamente al Estado o a la actuación de otros órganos constitucionales. En ninguno de los preceptos del Título II CE se acoge el concepto de «poder» o «potestad» en relación con las funciones o atribuciones del Jefe del Estado. Ni el art. 56 CE, ni los arts. 62 y 63 CE, aluden a «poderes del rey» sino a «fun-

⁸ Cuando es un monarca, la atribución de potestas no es un problema de neutralidad, es un problema de legitimidad, de compatibilidad con la democracia. *Vid.* A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», en GAVARA, J.C. y DE MIGUEL, J. (eds.), *Poder, Constitución y neutralidad*, Barcelona, Bosch, 2023, p. 151.

ciones» o a concretas competencias regias encabezándolas con la neutra expresión «corresponde al rey». Sin embargo, ambos términos, poder y potestad, sí se explicitan en relación a otros órganos constitucionales ya sea referidos al ámbito de sus funciones, de este modo las Cortes Generales ejercen «la potestad legislativa» (art. 66 CE) y el Gobierno ejerce la función ejecutiva y la «potestad reglamentaria» (art. 97 CE), ya sea incorporándolo en la misma definición constitucional del órgano: «Poder judicial» (Título VI CE). El poder, y, por tanto, la capacidad de adoptar decisiones vinculantes para el Estado dotadas de eficacia jurídica, solo va referido al resto de instituciones.

No obstante, esta ausencia de poderes no convierte al rey en una pieza superflua ni decorativa en el diseño institucional que acoge la Constitución de 1978⁹ y, por ende, inútil¹⁰. Asume la Jefatura del Estado y, en su desempeño, se le asignan una serie de funciones que solo a él corresponden en tanto que titular del órgano constitucional. Son, por tanto, funciones propias del órgano constitucional de la Jefatura del Estado y no residuales o atribuibles al monarca por no ser encomendadas a ningún otro órgano de forma preferente o no por no ser desempeñadas por su titular originario. Y su ejercicio está regido por la neutralidad, atributo que define la posición del Jefe del Estado en el conjunto institucional.

2.1. Las funciones del rey

Las funciones que la Constitución, en su art. 56, asigna al rey se proyectan en dos ámbitos: en el Estado y en el conjunto de instituciones y órganos que lo integran. Respecto del Estado, al rey se le encomienda simbolizar su unidad (espacial) y permanencia (en el tiempo), además de representarlo en las relaciones internacionales. Y respecto de las instituciones, al rey corresponde arbitrar y moderar su funcionamiento regular. Son en todo caso funciones que definen la institución y justifican su posición *supra* partes en el sistema institucional que dibuja la Constitución.

La afirmación anterior es del todo evidente en relación con la función de símbolo de la unidad y permanencia del Estado y de representación en las relaciones internacionales. Más que un cometido del rey, es una cualidad consustancial a la propia institución de la Jefatura del Estado: su nota distintiva, refiriéndose más a lo que es un Jefe de Estado que a

⁹ Una posición contraria la mantiene J. OLIVER ARAUJO, *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 57-58 y 61.

¹⁰ Concebir la Jefatura del Estado como un órgano meramente simbólico, la reduce, como afirma E. García, a una «instancia decorativa o ceremonial cuya insuperable in-sustantividad termina abocando a una extinción forzosa». *Vid.* E. GARCÍA, «El Rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad», *Revista de Derecho Político*, 105, 2019, p. 24.

lo que hace¹¹. Esta es, como se ha señalado, una función que la Constitución proyecta en el Estado en su conjunto, incluyendo a sus unidades territoriales. No en vano la Constitución atribuye al presidente de la Comunidad autónoma la representación ordinaria del Estado en la Comunidad autónoma y en su ejercicio, promulga las leyes autonómicas en nombre del rey y ordena su publicación en los boletines oficiales correspondientes, además de mandar la publicación en el boletín oficial de la Comunidad autónoma el nombramiento del presidente del Tribunal superior de esa Comunidad autónoma. El rey no está llamado a simbolizar ni la unidad ni permanencia del sujeto soberano, así como tampoco lo representa: solo a las Cortes Generales se le encomienda constitucionalmente esta función, *ex art. 66 CE*. Pero la función regia de simbolizar no solo está constitucionalmente referida a la unidad del Estado, también afecta su permanencia. El rey simboliza la continuidad de la institución estatal por encima del pluralismo y las diferentes opciones sociopolíticas cambiantes en el ámbito de ese Estado y expresadas en el seno de sus instituciones y órganos. De ahí su neutralidad como «poder» del Estado. Esta permanencia viene, además, reforzada por la misma forma de la Jefatura del Estado monárquica ya que los principios de sucesión automática que rigen este órgano constitucional permiten asegurar, en todo caso, su continuidad¹². La unidad y permanencia del Estado que atañe simbolizar al rey engloba también sus valores y los principios en los que se asienta y proclama¹³.

Al margen de la función de simbolizar y representar al Estado, la Constitución también refiere al rey la de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de sus instituciones. Esta es una función que, como la anterior, se justifica desde el rol que asume la jefatura del Estado al margen de los poderes del Estado. Y es una función cuyo contenido permite alejar al Jefe del Estado de su consideración como una figura meramente simbólica¹⁴.

Es cierto que esta es la función del Jefe del Estado cuya formulación encierra un elevado grado de ambigüedad. Una interpretación literal nos llevaría a reconocer una efectiva capacidad decisoria del monarca

¹¹ G. ROLLNERT LIERN, «El rey símbolo de la unidad y permanencia del Estado», en VILLANUEVA TURNES, A. (coord.), *40 años de Monarquía parlamentaria*, Madrid, Colex, 2019, p. 21 y J. TAJADURA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», en J. TAJADURA (dir.), *La Jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenaica, 2022, p. 31.

¹² En este sentido, A. MENÉNDEZ REIXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 436.

¹³ G. ROLLNERT LIERN, «El rey símbolo de la unidad y permanencia del Estado», *op. cit.*, pp. 18 y 19 y J. TAJADURA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», *op. cit.*, pp. 37-37. Concretamente, para J. Tajadura la expresión y representación simbólica «de los valores constitucionales y los fundamentos de legitimidad del sistema es una función que corresponde a la Jefatura del Estado», con independencia de su carácter monárquico o republicano, a diferencia de los Parlamentos que constituyen la «expresión del pluralismo político y social y el principio de la mayoría» (p. 38).

¹⁴ A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, pp. 158-159 y 172.

en su actuación ya sea decidiendo entre varias opciones o procediendo libremente, en el caso del arbitraje, ya sea interviniendo en supuestos de abusos o de uso excesivo de poder por parte de los demás órganos del Estado, en el caso de la moderación. Lejos de asumir este alcance, las acciones de arbitrar o moderar cuando definen la función del rey se separan de su significado habitual. Cuando va referida a la jefatura de Estado de un gobierno parlamentario la función de arbitraje y moderación está despojada de cualquier poder efectivo para resolver conflictos, conciliar posiciones o decidir en un sentido u otro de una disputa. De su formulación constitucional, por tanto, no se deriva el reconocimiento de poderes implícitos, ni de reserva, ni prerrogativas, así como tampoco supone una reserva de poder¹⁵ que permita al rey asumir ningún tipo de poder, ni siquiera extraordinario, en momentos de crisis del Estado o institucional. Lo que no significa que el rey no tenga ningún margen de maniobra en estas situaciones, como así se ha demostrado en dos ocasiones, en 1981 y 2017, a las que haré referencia en apartados siguientes.

La referencia a las funciones del rey en el art. 56 CE se completa con una enumeración de actos, de competencia regia, en los arts. 62 y 63 CE, además del art. 152.1 CE. Son todos ellos atribuciones que no determinan por sí mismas una esfera de actuación regia distinta de las funciones encomendadas al Jefe del Estado, sino que integran y concretan su contenido indicando, de forma tasada, qué actos deberá realizar necesariamente el rey para su cumplimiento. Y solo cuando se lleva a cabo alguno de estos cometidos, el desempeño de las funciones del rey genera efectos jurídicos, razón por la cual deben ir acompañados del refrendo (art. 56.3 CE), salvaguardándose, de esta manera, la no responsabilidad que se predica del Jefe del Estado. No responsabilidad que se justifica en la falta de capacidad para decidir: en ninguno de los supuestos que los provocan es determinante la voluntad del Jefe del Estado. A través de todos ellos, el rey formaliza «actos derivados de una propuesta, o una actividad anterior, de órganos muy diversos como pueden ser el Congreso, el Senado, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial o los órganos de las Comunidades Autónomas» (STC 5/1987, FJ 3). No son, por tanto, actos autónomos del rey. Y solo es en este sentido que puede afirmarse que el rey ejerce poderes jurídicos formales¹⁶ que, en ningún caso, son expresión de su voluntad. Son actos declarativos¹⁷ que manifiestan la voluntad del Estado para dotarla de la firmeza, solemnidad y

¹⁵ Juegos de palabras que utiliza A. TORRES DEL MORAL, «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en P. LUCAS VERDÚ (ed.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 64.

¹⁶ F. DE CARRERAS SERRA, «Tres notas sobre la Monarquía parlamentaria», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I, Madrid, CEPC, 2002, p. 895

¹⁷ J. J., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y promulgación de las leyes en la Monarquía Parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 55-60.

generalidad con la finalidad de presentar estos actos como unitarios de todo el Estado, aun cuando en su origen sean decisiones exclusivas de un solo órgano. Y son, en todo caso, poderes tasados, además de debidos, que la Constitución asigna a la Corona, en tanto que órgano constituido. Desaparece, de esta manera, cualquier recelo a una hipotética atribución residual de poderes al rey, característico de los periodos de monarquía limitada o constitucional, quebrándose cualquier signo que pueda avalar la primacía del principio monárquico¹⁸ sobre el principio democrático.

2.2. La neutralidad de la Corona

La neutralidad constituye un elemento distintivo de la naturaleza de la jefatura del Estado y de la actitud en el desempeño por parte de su titular en nuestro sistema parlamentario¹⁹. Respecto del resto de poderes —dejando a un lado el Gobierno y las Cortes cuya naturaleza política se proyecta también a todos sus actos— se predicen cualidades distintas que afectan al ejercicio de las funciones que están llamados a desempeñar. La Administración pública «sirve con objetividad los intereses generales» (art. 103 CE); los jueces y magistrados deben desempeñar la función jurisdiccional de forma imparcial²⁰ y los magistrados del Tribunal Constitucional someten el ejercicio de su función a los «principios de imparcialidad y dignidad inherentes a la misma»²¹.

De ahí que la posición neutral y la neutralidad con la que el rey desempeña sus funciones, lejos de constituir una opción del titular de la Corona, son exigencias que se derivan de la regulación constitucional de la jefatura del Estado: en especial, de la ausencia de poderes y de la naturaleza no electiva del órgano. La carencia de poderes efectivos no se justifica en la neutralidad del monarca, sino en la legitimidad de la institución monárquica en una democracia constitucional. Pero sí que estar deprovisto de facultades de decisión refuerza la neutralidad de la

¹⁸ M. GARCÍA CANALES, *La monarquía parlamentaria española*, op. cit., pp.30-31; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y promulgación de las leyes en la Monarquía Parlamentaria*, op. cit., p. 79.

¹⁹ Para J. De Miguel es preferible «apelar a la neutralidad del rey como un estatus [...] y a la imparcialidad como una cualidad de quien no manifiesta preferencia por ninguna de las partes»; vid. su trabajo sobre «La Corona en España», en J. TAJADURA (dir.), *La Jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, op. cit., p.119.

²⁰ Así lo exige la Ley Orgánica 5/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), estableciendo mecanismos de abstención y recusación cuando esta se vea comprometida. También la imparcialidad integra la promesa o juramento que deben realizar antes de tomar posesión de su primer destino: «Juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, lealtad a la Corona, administrar recta e imparcial justicia y cumplir mis deberes judiciales frente a todos» (art. 318 LOPJ). La imparcialidad también se exige a los letrados de la Administración de Justicia (art. 452 LOPJ) y, en general, a todos los funcionarios de esa administración en tanto que administración pública deben «Ejercer sus tareas, funciones o cargo con lealtad e imparcialidad y servir con objetividad los intereses generales» (art. 457b LOPJ).

²¹ Art. 22 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

figura del rey y de la posición que asume, separado del resto de poderes y, por tanto, «ajeno a las pasiones e intereses» presentes en estos²². Pero es, sobre todo, la naturaleza no electiva de nuestra Jefatura de Estado, a diferencia de otras jefaturas de Estado en sistemas parlamentarios, la que refuerza esta neutralidad²³: su acceso al cargo no va a depender ni de filiaciones ni de afinidades partidistas o políticas que puedan comprometer la credibilidad de su labor²⁴. A pesar de no ser un acto de elección propiamente dicho, la designación parlamentaria del Jefe de Estado puede entrañar alguna dificultad a la hora del desempeño neutral de sus funciones, salvo que se exijan mayorías reforzadas y un amplio consenso²⁵ (caso de Italia).

Contextualizada en los términos anteriores, la neutralidad se predica, esencialmente, de las ideologías políticas y partidistas que integran los órganos de decisión del Estado (Cortes y Gobierno, en todos sus niveles territoriales de gobierno), así como de las posiciones que puedan asumir sus principales actores, en especial, los partidos políticos. Ser neutral implica no tomar parte por ninguna de las opciones en juego o en conflicto. El rey no hace política, porque esta queda reservada «a los que, según la idea de legitimidad democrática, expresaban la voluntad popular ordenada en la forma de Estado de partidos»²⁶. De este modo, desde un punto de vista orgánico, el Jefe de Estado se sitúa «por encima y más allá de los planteamientos y concretas iniciativas de las formaciones políticas» (STC 98/2019, FJ 3a). Y desde una perspectiva funcional, sus actuaciones no interfieran en el terreno de la dirección y decisión políticas.

No obstante, la neutralidad que se predica de la Jefatura del Estado no impide que el rey pueda tomar partido, pero no por ninguna ideología presente en el juego político, sino por la Constitución y el orden por ella establecido. El rey no es un actor político. Ahora bien, esta consideración no implica que no pueda ser considerado como un actor constitucional. En este sentido, la neutralidad que se predica del rey no impide llevar a cabo «política constitucional» ni intervenir en la «dirección constitucional» del Estado. Para E. García, el rey «no está neutralizado para hacer política constitucional, sino que debe ser neutral para llegar a hacerla». Y para ello debe propiciar y favore-

²² P. DE VEGA, «El poder moderador», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, 2002, p.16

²³ E. GARCÍA, «El Rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad», *op. cit.*, pp. 50-51.

²⁴ A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, pp. 183 y 256. En un sentido muy similar, J. Tajadura, quien, además, considera que, a diferencia de un sistema presidencialista, la elección popular del Jefe del Estado en un sistema parlamentario puede contribuir a desvirtuar su lógica y funcionamiento originando un sistema semipresidencial como en Francia; en J. TAJADURA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁵ *Ibid.*, pp. 23-24.

²⁶ E. GARCÍA, «El Rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, p. 298.

cer «la consecución del consenso [...] en la forma preestablecida por la Constitución y las leyes, es decir, trasladando escrupulosamente sobre los partidos todas las cuestiones que tengan un tinte político determinado»²⁷. J. Tajadura acoge la distinción entre «dirección política» que se atribuye al gobierno y «dirección constitucional» que corresponde al Jefe del Estado y que le capacita «para salvaguardar los valores constitucionales y garantizar el correcto funcionamiento del sistema institucional»²⁸. Si no fuera así, deberíamos concluir en que «la neutralidad política del monarca es en realidad una neutralización que le otorga una suerte de venia constitucional para permanecer, ciego, sordo y mudo ante lo que pueda pasar, independientemente de que se encuentre ante un simulacro que pueda llegar a implicar la aniquilación no ya de la monarquía, sino de la Constitución y de su misma fuente originaria, la propia democracia»²⁹. En definitiva, la neutralidad que se predica del rey no lo convierte en una figura neutralizada, que haya de mantenerse indiferente e impasible a cualquier ataque que pueda poner en peligro el orden constitucional y los pilares en los que se asienta nuestra democracia constitucional³⁰. Y, como veremos, a este propósito obedecieron las dos actuaciones del Jefe del Estado en momentos críticos, por diversas razones, para la democracia constitucional: el 23 de febrero de 1981 y el 3 de octubre de 2017.

3. EL REY REINA: LA *AUCTORITAS REGIA*. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA FUNCIÓN DE ARBITRAJE Y MODERACIÓN

La falta de *potestas* no permite identificar a la Jefatura del Estado como un órgano huero, relegado a un mero papel de símbolo. Esta es una imagen que viene abonada por una asimilación entre funciones (art. 56 CE) y atribuciones regias (arts. 62 y 63 CE). Solo en relación con

²⁷ E. GARCÍA, «El Rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución», *op. cit.*, citas literales de pp. 308 y 309, respectivamente. A la posibilidad de hacer política constitucional señalando los riesgos que, de ella se desprenderían para el monarca, también se refiere V.J., Vázquez, «Repudio sucesorio y utilitarismo regio. Acotaciones sobre la legitimidad en ejercicio de Felipe VI», en V. J. VÁZQUEZ y S. MARTÍN (coords.), *El Rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*, Cízur Menor, Aranzadi, 2021, p. 515.

²⁸ J. TAJADURA TEJADA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», *op. cit.*, pp. 21 y 83.

²⁹ E. GARCÍA, «El Rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución», *op. cit.*, p. 309 y en «El Rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad», *op. cit.*, p. 47.

³⁰ Además de E. García en los trabajos citados *supra*, se ha pronunciado sobre este tema J. TAJADURA en «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», *op. cit.*, pp. 78 y 81-82 y J. TAJADURA, «La legitimidad funcional de la Corona como Magistratura de *auctoritas* basada en la neutralidad y la ejemplaridad», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, pp. 203-204.

estas últimas el rey se ve constreñido a actuar como un mero instrumento para la exteriorización de la voluntad del Estado o para la formalización solemne de decisiones que adoptan otros órganos constitucionales en el ejercicio de sus poderes, con poco o nulo margen de maniobra en su desempeño —salvo en lo referido a la propuesta de candidato en el proceso de investidura del art. 99 CE—. Constituyen auténticos deberes regios cuyo cumplimiento se ampara en el ejercicio de sus funciones.

Pero las funciones del rey no se limitan al cumplimiento de estas concretas atribuciones a las que aluden, entre otros, los arts. 62 y 63 CE. El Jefe del Estado puede llevar a cabo otras muchas acciones, muy diversas e incuantificables *a priori*, no previstas en la Constitución. Y son precisamente todas estas acciones las que dotan de contenido a la acción de reinar. Reinar no es gobernar ya que al rey no le corresponden ningunas competencias gubernamentales; pero frente a gobernar, reinar tiene una sustantividad propia: es, en palabras de A. de la Iglesia, un modo distinto de hacer³¹. Y es en las funciones del monarca donde se establece ese punto de inflexión entre la capacidad de reinar y de gobernar. De la acción de gobernar, a pesar de ser desempeñada por órganos políticos, se derivan consecuencias jurídicas; mientras que la de reinar despliega su máxima virtualidad en la esfera de lo político.

Estas actuaciones «no catalogadas» pueden derivar del ejercicio de cualquiera de sus funciones, pero sobre todo se sitúan en la órbita del arbitraje y la moderación que está llamado a desempeñar el rey en tanto que Jefe del Estado. Ya se ha indicado, que el correcto entendimiento de este cometido debe alejarse de su significado en el lenguaje coloquial, de tal manera que, referida al rey, pierde cualquier capacidad de imponer una solución en una controversia o conflicto que pudiera producirse en el funcionamiento institucional. Pero no debemos olvidar que, según el Diccionario de la Real Academia Española, un árbitro es también una persona «cuyo criterio se considera autoridad». Y sin duda alguna, refiriéndola a la Jefatura del Estado, esta es una función cuyo desempeño se vincula a la *auctoritas* que el rey sigue manteniendo de forma plena como contrapartida a la pérdida de *potestas*. La *auctoritas* no es, por tanto, una función, sino la cualidad que permite al rey intervenir en determinadas situaciones «y de que los pasos que aconseje dar se consideren los adecuados en virtud de quien los propone»³².

La *auctoritas* regia tiene dos dimensiones. Una institucional, más estática, que se predica de la Corona como órgano. Y otra más subjetiva o individual referida a la persona del rey que va a depender del reconocimiento social y que, por tanto, es susceptible de variar, aumentando o

³¹ A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *Desafíos de la Monarquía parlamentaria*, Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 25.

³² M. J. CANDO SOMOANO, *El Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2004, p. 179.

disminuyendo, en función, sobre todo, del comportamiento y trayectoria del rey en las diferentes circunstancias de la vida política. La formulación del art. 56.1 CE engloba ambas perspectivas: contiene una definición de la *auctoritas* regia —desde una perspectiva más institucional— cuyo desempeño requiere de la *auctoritas* individual de la persona del rey³³. De ahí que pueda hablarse de la existencia de dos Coronas³⁴: la que se hereda (perspectiva orgánica) y la que se gana en el proceder de su titular.

La falta de concreción constitucional de estos actos, lejos de ser un hándicap para la institución, se presenta como una de sus principales ventajas. Confiere un amplio margen de discrecionalidad al monarca para decidir sobre qué acciones llevar a cabo y a través de qué instrumentos (discursos, mensajes, entrevistas, audiencias), sobre su oportunidad y conveniencia, el momento de llevarlas a cabo y cómo, con mayor o menor publicidad o discreción. Los únicos límites a esta discrecionalidad son, por un lado, el orden constitucional, que el rey debe respetar, y que se sitúen en los márgenes del arbitraje y moderación encomendados al rey: deben ser actuaciones orientadas a facilitar el funcionamiento efectivo de las instituciones del Estado, sin interferir en la en la dirección política (STC 98/2019, FJ 3a).

Además, solo desde la perspectiva anterior, el rey se relaciona con el resto de instituciones. Su papel para impulsar y facilitar los pactos, acuerdos y consensos que requiere el funcionamiento de una democracia parlamentaria no lo convierte en un poder de corrección de los defectos del sistema³⁵. El arbitraje y la moderación regia dota de contenido a una función que está orientada a posibilitar un correcto funcionamiento del sistema, facilitando su equilibrio y armonía y evitando, en lo posible, el bloqueo en el juego institucional. Pero en su ejercicio, el rey solo puede desarrollar una actividad de animar, advertir y ser consultado, como ya teorizara en el siglo XIX, W. Bagehot. Asume, en definitiva, una función de propuesta o de iniciativa que pueden ratificar o aceptar, en su caso, los órganos a los cuales vayan dirigidas las mismas³⁶. En el fondo, esta configuración responde a los postulados con los que B. Constant teorizó el poder moderador³⁷, pero separándolo del rol

³³ Así, J. M. PORRAS RAMÍREZ, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 207-208; M.J. CANDO SOMOANO, *El Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, op. cit., pp. 177-179; J. TAJADURA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», op. cit., pp. 47-48 y J. DE MIGUEL, «La Corona en España», op. cit., p. 113.

³⁴ V. J. VÁZQUEZ, «Repudio sucesorio y utilitarismo regio. Acotaciones sobre la legitimidad en ejercicio de Felipe VI», op. cit., p. 513.

³⁵ Así, J. TAJADURA TEJADA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», op. cit., p. 25.

³⁶ Una excelente síntesis de la interpretación del alcance de esta función la realiza A. DE LA IGLESIA en su monografía *Desafíos de la Monarquía parlamentaria*, op. cit., pp. 62 y 63.

³⁷ Objeto de estudio en el trabajo de P. DE VEGA, «El poder moderador», op. cit., pp. 7-24. Más recientemente, J. TAJADURA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», op. cit., pp. 50 ss.

de garante de la división de poderes y del equilibrio de los mismos³⁸. El rey no constituye, por tanto, un factor de equilibrio entre los órganos decisores (legislativo y ejecutivo). El contrapeso de poderes tiene lugar a través de los mecanismos de control propios de tal sistema³⁹.

Y llegados a este punto, no me parece baladí recordar que si bien la falta de potestas no relega al Jefe del Estado a desempeñar un rol pasivo, sin capacidad de actuación; el reconocimiento de su *auctoritas* no lo convierte en un actor político. La *auctoritas* no confiere a quien la actúa la posibilidad de imponer actuaciones. La capacidad, entre otras, de proponer, convencer, advertir o persuadir no implica, en ningún caso, una obligación de resultado, únicamente de conducta. Por esta razón, no llevan aparejada ningún tipo de sanción para el destinatario de la acción que sigue gozando de toda la libertad que le confiere su competencia para adoptar la decisión que corresponda.

En términos generales, si la *potestas* se sitúa en un ámbito jurídico y se vincula a elementos legales, la *auctoritas* actúa al margen del Derecho⁴⁰ y tiene su fundamento en factores como prestigio, reconocimiento, confianza, credibilidad o ejemplaridad que carecen de todo anclaje normativo: la monarquía debe ser creíble y, para ello, debe ser ejemplar. Cuantas más cualidades de este tipo concite el rey en su persona, mayor será la influencia que puede desplegar y la capacidad de tener en cuenta sus consejos o advertencias.

Estas cualidades, además, acarrearán la dificultad de definir naturaleza de la función de arbitraje y moderación ya que, como indica P. Lucas Verdú⁴¹, estamos ante una función regia esencialmente funcional y difícil, por tanto, de explicar en términos estrictamente normativos o jurídicos. Esta es la razón, además, por la que el sometimiento a reglas o directrices del ejercicio de las funciones del rey es casi imposible⁴². La racionalización de la Corona por la Constitución afecta a las funciones que está llamado a desempeñar el rey, no a cómo debe proceder el monarca en su desempeño ni a través de qué instrumentos, ni por supuesto fijar sus límites. Solo el cumplimiento de las acciones del rey que generan eficacia (arts. 62, 63 y 152.1 CE por lo que se refiere al nombramiento del presidente de la Comunidad autónoma) están rodeadas de condi-

³⁸ «[...] institución imprescindible para que la división de poderes pueda cumplir su función tautológica de baluarte de la libertad», en palabras de P. DE VEGA, «El poder moderador», *op. cit.*, p. 19.

³⁹ *Vid.* T. FREIXES SANJUÁN, «La Jefatura del Estado monárquica», *Revista de Estudios Políticos*, 73, 1991, p. 90.

⁴⁰ F. DE CARRERAS, «Tres notas sobre la Monarquía parlamentaria», *op. cit.*, pp. 892-896.

⁴¹ P. LUCAS VERDÚ, «La Corona, elemento de la Constitución sustancial española», en P. LUCAS VERDÚ (ed.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 276.

⁴² En igual sentido, F. J. DÍAZ REVORIO, «Los retos de la monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencial legitimadora constitucional», *Parlamento y Constitución*, 16, 2014, pp. 178-179.

ciones —constitucionales y legales— a las que el rey debe someterse inexcusablemente dado el carácter debido de estas atribuciones. El resto de acciones que derivan de las funciones del monarca se basan en la *auctoritas* y el ejercicio que se haga de ella, formal y materialmente, tiene como única limitación la de situarse en el marco constitucional y ser conforme, a los valores, principios y reglas que se expresan o derivan de la Constitución. Más allá de esta exigencia el desempeño de las funciones del rey no puede ser condicionado ni restringido por el legislador⁴³. En este sentido, debemos tener en cuenta que las acciones del rey vendrán motivadas por las concretas circunstancias que requieran su arbitraje y moderación y estas son imposibles de prever con antelación⁴⁴. Son también estas circunstancias la que aconsejan llevar a cabo esta función de impulso, estímulo y advertencia de manera confidencial o reservada, en algunas ocasiones, o de forma más institucionalizada y notoria, en otras. Por otra parte, una eventual regulación legal quebraría el principio de neutralidad que deben presidir los actos del rey haciéndolos depender de la mayoría coyuntural que exigiría la aprobación de la ley. La monarquía es materia reservada a la Constitución: esta es, en palabras de E. García, la única fuente normativa de esta institución y goza de «una suerte de monopolio legislativo a este propósito»⁴⁵.

A pesar de estas significativas diferencias, el punto de encuentro entre la *potestas* de las instituciones de gobierno y la *auctoritas* regia es que ambas deben actuarse de conformidad con los principios y reglas establecidas en la Constitución. Su incumplimiento lleva aparejada, en ambos supuestos, una responsabilidad. En el caso del Monarca, esta nunca puede ser ni jurídica ni política. Desde la perspectiva jurídica, cualquier responsabilidad que pueda generarse del cumplimiento de las atribuciones del rey recae en la persona que lo refrenda. Y en el plano político tampoco se deriva ningún tipo de responsabilidad (STC 98 y 111/2019, FJ 3c y 5B) porque, al no tener capacidad de decisión, el rey no puede «equivocarse». La asunción de las consecuencias por parte del monarca se sitúa en otro plano, más social. Tanto la institución de la monarquía como el rey se someten al escrutinio de los ciudadanos. De esta manera, rinde cuentas a través de factores extrajurídicos que son los que refuerzan o debilitan la *auctoritas* que está llamado a des-

⁴³ Posición contraria mantiene V. J. VÁZQUEZ, «Repudio sucesorio y utilitarismo regio. Acotaciones sobre la legitimidad en ejercicio de Felipe VI», *op. cit.*, pp. 517-518.

⁴⁴ También L. M. CAZORLA PRIETO y M. FERNÁNDEZ-FONTECHA, *¿Una Ley de la Corona?*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021. Los autores no solo rechazan la necesidad de adoptar una ley de la Corona (pp. 16 y 17), sino que la consideran un propósito vano cuando va referida a una función —la de arbitraje y moderación— cuya naturaleza «no permite recurrir a una definición detallada de aquello en lo que se plasma» (p. 36).

⁴⁵ E. GARCÍA, «Reserva de Constitución y Monarquía», *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 2023, pp. 276-288, cita literal de p. 280. En idéntico sentido, M. ARAGÓN, «La conservación esencial de la Monarquía parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, pp. 20 y 23.

plegar como rey parlamentario: prestigio de su persona, credibilidad, ejemplaridad y no solo en la vida pública, también en la privada. Y es que, como afirma A. Cidoncha, «un rey ejemplar en su conducta pública (exquisitamente imparcial) y su conducta privada (exquisitamente honrada) es *conditio sine qua non* para ejercer la *auctoritas* que la Corona trae consigo y garantía de supervivencia de la institución»⁴⁶. Si la autoridad requiere de un reconocimiento social, la pérdida de alguno de los factores en los que se fundamenta (prestigio, ejemplaridad, credibilidad, etc.) va a implicar una afectación, en negativo, de la *auctoritas* personal o, incluso, su pérdida. Pero también, esta crisis en la valoración personal del rey conllevará a un cuestionamiento de la misma institución, a diferencia del resto de instituciones del Estado respecto de la cuales cualquier crítica que se dirija a las personas que las desempeñen, puede empañar la imagen de la institución sin que se cuestione su propia existencia⁴⁷. Cuando esto sucede, la rendición de cuentas del rey puede llevar a que abdique de la Corona⁴⁸. Y es que, como nos indica E. García, cuando esta no viene motivada por razones físicas o psíquicas que aquejen a la persona del rey «implica perfectamente una asunción de responsabilidad por parte de un monarca que ha perdido su credibilidad y que tiene plena conciencia de lo que ello puede comportar»⁴⁹.

Cuestión distinta plantearía la activación del instituto de la inhabilitación previsto en el artículo 59 CE. Ciertamente este es un instituto que se viene a asimilar, desde la perspectiva estrictamente constitucional, cuando va referido al rey, a la incapacitación civil del derecho privado y, por tanto, se vincula a impedimentos físicos o psíquicos para llevar a cabo su actividad⁵⁰. A mi juicio, no hay obstáculo alguno

⁴⁶ Vid. A. CIDONCHA MARTÍN, «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, p.185.

⁴⁷ M. CARRASCO DURÁN, «El relato legitimador de la Monarquía, en crisis», en V. J. VÁZQUEZ, y S. MARTÍN (coords.), *El Rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*. Cízur Menor, Aranzadi, 2021, p.495.

⁴⁸ Así A. TORRES DEL MORAL, «En torno a la abdicación de la Corona», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, pp. 13-48 y en «Regeneración de la Monarquía», en E. ARNALDO ALCUBILLA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *En pro de la regeneración política de España*, Cízur Menor, Aranzadi, 2015, p. 427. Igualmente, L. JIMENA QUESADA, «La Corona y la defensa del orden constitucional», en A. VILLANUEVA TURNES (coord.), *40 años de Monarquía parlamentaria*, Madrid, Colex, 2019, p. 59.

⁴⁹ De esta manera, «un monarca que ha perdido su credibilidad no tiene otro remedio, si aspira a salvar la permanencia de la institución, que asumir su responsabilidad y renunciar». Citas literales de E. GARCÍA, «El Rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad», *op. cit.*, p. 49. Para este autor, el acto de la abdicación «pone a salvo la institución a base de condenar al hombre» produciéndose una «imputación de toda responsabilidad a una persona que, con su renuncia, muere políticamente y desaparece del escenario público». *Vid.*, E. GARCÍA, «Reserva de Constitución y Monarquía», *op. cit.*, p.272.

⁵⁰ Así, E. BELDA, «La evaluación y el control de los actos del Rey, como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona», *Revista Catalana de Dret Públic*, 52, 2015, p. 159. Considera este autor que el incumplimiento por parte del Rey de sus obligaciones constitucionales habría de ser una causa de abdicación y así habría de hacerse constar de forma explícita en el artículo 57. 5 CE, llegado el caso, en una futura reforma constitucional. Relegándolo solo a los impedimentos físicos y psíquicos, también A. CIDONCHA, *Neutralidad y Jefatura del Estado*, *op. cit.*, pp. 171.

para que pudiera operar en el caso en el que el rey incumpliera con las atribuciones que la Constitución le asigna o actuara sus funciones atentando, de forma grave y deliberada, con los fundamentos del orden constitucional⁵¹. El reconocimiento que están llamadas a realizar las Cortes, por expreso mandato del art. 59.2 CE, lejos de constituir una exigencia de responsabilidad en el sentido político, aparece como un elemento que permite que la jefatura del Estado siga funcionando aun cuando su titular se niega a cumplir con los actos que le corresponde como Jefe de Estado o realizara conductas que pusieran en riesgo el sistema democrático, sorteando quedar al albur de la voluntad unilateral que exige el acto de abdicar. Así delimitada, la inhabilitación, igual que la abdicación, constituiría una suerte de garantía no tanto de la existencia del órgano, cuanto del rol que está llamado a desempeñar en el conjunto institucional de los poderes del Estado⁵².

4. LA DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

El rey no es un órgano de garantía. Ninguna de sus funciones se define en esos términos. Y no se contempla, ni explícita ni implícitamente, entre sus cometidos como Jefe de Estado el de garantizar la Constitución. Esta norma ya prevé, en su articulado, sus propias cláusulas de garantía (arts. 55, 116 o 155 CE) y determina la existencia de un único órgano encargado, desde una perspectiva estrictamente normativa, de velar por su efectivo cumplimiento: el Tribunal Constitucional.

La función de simbolizar la unidad y permanencia del Estado no tiene como contenido o propósito garantizar la unidad estatal o la indisolubilidad de la nación española. Solo la simboliza: la unidad del Estado y su poder y la unión entre sus órganos ya es un hecho logrado⁵³

⁵¹ Esta es una tesis que, también, comparte J. OLIVER ARAUJO, *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*, *op. cit.* El autor, no obstante, que también aboga por la aplicación del instituto de la inhabilitación en los casos en los que el rey cometiera algún delito (pp. 52 y 53), considera que esta inhabilitación debiera ser permanente y tener como consecuencia la proclamación inmediata de su sucesor (p. 61). Expresamente en contra, entre otros, J. DE MIGUEL, «La Corona en España», *op. cit.*, pp. 108-109; M. ARAGÓN, «La conservación esencial de la Monarquía parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución», *op. cit.*, pp. 21-22 y A. RUIZ ROBLEDÓ, «Mientras llega la extinción de la monarquía», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, p. 173.

⁵² Para A. Torres Del Moral la inhabilitación, junto con la abdicación, «son institutos de garantía de la Monarquía, no ataques a la misma; aseguran la continuidad de la forma política y la de su ejercicio, respectivamente, y con ello la normalidad del funcionamiento de la institución»; en «En torno a la abdicación de la Corona», *op. cit.*, pp. 18 y 19. Igualmente, E. García, «El Rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad», *op. cit.*, pp. 49-50. Opinión contraria sostiene V.J. Vázquez en relación con la abdicación a la que considera «un instituto de renovación del que dispone el monarca»; en «Repudio sucesorio y utilitarismo regio. Acotaciones sobre la legitimidad en ejercicio de Felipe VI», *op. cit.*, p. 509.

⁵³ Así A. TORRES DEL MORAL, «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», *op. cit.*, pp. 57-58.

y su garantía se canaliza a través de otros mecanismos constitucionales. Y tampoco el arbitraje y moderación regios abarca la custodia de la normalidad constitucional o el equilibrio del funcionamiento de los poderes del Estado.

Pero que el rey no sea un órgano de garantía o que entre el contenido de sus funciones no se incluya la de preservar el orden constitucional, no es óbice para admitir que, en determinadas ocasiones, el desempeño de estas funciones lo puede colocar en una posición que le exija llevar a cabo un papel activo en la defensa (política) del orden constitucional, tanto por lo que respecta al Estado como al funcionamiento de su sistema institucional. Este es un papel inherente a su condición de Jefe del Estado⁵⁴, desde la que simboliza no solo la unidad del mismo, también su permanencia. Y, como ya se ha señalado, esta función no solo se proyecta en la institución estatal y en el conjunto de instituciones que conforman y exteriorizan su voluntad, también se refiere a los valores y los principios constitucionales que fundamentan este Estado y lo define.

Y es que en determinados momentos de la vida de un Estado pueden generarse crisis o situaciones de tal naturaleza o magnitud que atenten o cuestionen la Constitución, su normatividad superior y suprema o el orden por ella misma establecido, a las que el ordenamiento no ofrezca respuestas o las que se hayan activado hayan sido ignoradas por quienes la han provocado. Y, sin embargo, será necesario algún proceder para hacerles frente. Actuación que, en todo caso, deberá tener como finalidad, la defensa de los valores y principios constitucionales inherentes al sistema democrático⁵⁵. Es, precisamente, en este contexto en el que la acción de reinar adquiere una mayor relevancia y discurre por cauces distintos de los que se sigue en los momentos de «normalidad institucional»⁵⁶. No olvidemos que el Jefe del Estado no queda relegado a ser solo un símbolo, sino que las funciones que se le asignan le confieren un papel activo en su ejercicio. Esta afirmación es del todo evidente en relación con el arbitraje y la moderación regia. Pero también puede predicarse de la función simbólica que también adquiere una dimensión dinámica cuando se proyecta en el ejercicio

⁵⁴ Para J. TAJADURA «quien ostenta la máxima magistratura del Estado, le corresponde inexcusablemente su defensa en grado supremo». En «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», *op. cit.*, p. 32.

⁵⁵ P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, «El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía», *Revista de Derecho Político*, 107, 2020, p. 128.

⁵⁶ A. Torres del Moral alude a la especial dimensión que debe adquirir la función de reinar «cuando el sistema político en su conjunto está encallado o ha descarrilado por mor de una crisis económica y social global, o cuando se haya afectado por el cáncer de la corrupción política o económica, o, en fin, cuando la unidad nacional esté amenazada por las pretensiones independentistas de una o varias zonas del país [...] La actuación del Rey no puede, entonces, ser la misma que en épocas de prosperidad». A. TORRES DEL MORAL, «Regeneración de la Monarquía», *op. cit.*, p. 413.

de las funciones regias⁵⁷. Porque, como afirma A. Torres del Moral, ser símbolo no es una función inerte, sino de continua actividad, con firmezas y flexibilidad a un tiempo, procurando la persuasión y buscando puntos de encuentro⁵⁸.

Pero, como he señalado, la posibilidad de actuar en defensa del orden constitucional no confiere al rey un rol de garante de la Constitución y tampoco lo erige en un guardián político de la misma. Un reconocimiento similar le dotaría de un estatuto que M. Herrero de Miñón califica como magistrado para la crisis⁵⁹, lo que equivaldría, en palabras de E. Belda, a situarlo en solitario «al frente de un sistema que está siendo atacado, confiriéndole la decisión última sobre el monopolio de la violencia legal del Estado»⁶⁰. En cualquier democracia toda situación de crisis o ataques al orden constitucional deben ser respondidos por el sistema: no queda nunca en mano de uno solo de sus órganos.

Es importante resaltar que la actuación del rey en defensa del orden constitucional en situaciones extraordinarias o de crisis, lejos de ser la manifestación de una reserva de poder, se deriva del ejercicio de sus funciones constitucionales y se articula a través de las acciones (propuestas, consejos, sugerencias, amonestaciones) e instrumentos (discursos, mensajes) que, normalmente, las materializan: el rey, por tanto, no queda investido de ninguna otra competencia o atribución específica de las que ya se derivan del desempeño de las funciones constitucionalmente asignadas. Y es que no estamos ante poderes implícitos que pudieran justificarse en el principio monárquico. Su admisión implicaría reconocer a la Corona una posición extrainstitucional o *supra*-constitucional, como una reserva en acto o en potencia de atribuciones propias o prerrogativas al modo de la Corona británica o como tuvo en otras etapas de la Monarquía española, limitada o constitucional⁶¹. La plena vigencia del principio democrático y la racionalización *ex Constitutione* de la institución monárquica hacen inviable que el rey pueda actuar ningún tipo de «poder» que no esté positivizado, delimitado y determinado en la Constitución, ni que justifique su existencia en una soberanía diferente a la que la misma Constitución reconoce al pueblo español, «del que emanan todos los poderes del Estado» (art. 1.2 CE).

⁵⁷ G. ROLLNERT LIERN, «El rey símbolo de la unidad y permanencia del Estado», *op. cit.*, pp. 21-22 y 29-30.

⁵⁸ A. TORRES DEL MORAL, «Regeneración de la Monarquía», *op. cit.*, p. 414.

⁵⁹ M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7, 1980, pp. 39-56 y «La posición constitucional de la corona», en S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3. Madrid, Civitas, 1991, pp. 1936-ss.

⁶⁰ E. BELDA, «23 de Febrero de 1981: la reinterpretación jurídica de un suceso propio de periodos de transición», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 155, 2012, pp. 43 y 59. Cita literal de p. 60.

⁶¹ A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en Derecho Público español*, *op. cit.*, p. 374.

La diferenciación que se tiende a realizar entre esos hipotéticos poderes extraordinarios o implícitos del monarca en situaciones extraordinarias con sus atribuciones constitucionales u ordinarias no se justifica, como acertadamente puso de manifiesto I. de Otto⁶², desde la perspectiva de ver en estos poderes implícitos el recurso a un poder jurídicamente distinto de los que la Constitución confiere al rey, sino por el uso políticamente distinto de un mismo poder jurídico. Es decir, esas atribuciones del rey más allá de las constitucionalmente tasadas son posibles, según el mismo autor, por las diferencias que hay entre el plano jurídico y el plano político, y no sería posible de no darse esta. Es únicamente en este contexto en el que puede hablarse, no de una reserva de poder, sino, a lo sumo, una «reserva de influencia»⁶³ o *auctoritas* de la que va a depender, a la postre, su aceptación por las instituciones y las fuerzas políticas que la integran.

El lastre que se ha arrastrado en relación con la Jefatura del Estado se ha fundamentado en blindar la ausencia de poderes. De hecho, esta fue una operación que, como apunta F.J. Díaz Revorio, se logró mediante el «aislamiento» de la institución⁶⁴, especialmente, respecto del resto de poderes del Estado. Ahora bien, tras más de cuarenta años de vigencia de la de la norma constitucional, estos recelos no tienen sentido de ser. Y no solo porque la monarquía ha dado sobradas muestras de su posición y actuación constitucionales, sino porque la propia fortaleza del sistema democrático establecido en la Constitución ha sabido activar los resortes de defensa y garantía que acompañan a su valor normativo. Debemos, por tanto, situar las funciones del rey en el lugar que corresponden, porque es el desempeño de las mismas las que habilitan al Jefe del Estado a «tomar partido» por el orden constitucional en situaciones en las que éste esté seriamente comprometido y el funcionamiento regular de las instituciones no alcance a hacerle frente. La neutralidad que define la posición del Jefe del Estado no lo ampara a adoptar una actitud de indiferencia o pasiva en situaciones en las que se cuestiona el orden constitucional bien por falta de reacción de los poderes del Estado (en 2017), bien por el secuestro de estos mismos poderes (en 1981)⁶⁵: el rey no puede ser neutral respecto de la Constitución que ha jurado guardar y hacer guardar⁶⁶. El rey no es, en ningún caso, como se ha señalado *supra*, un órgano neutralizado.

⁶² Vid. «Sobre la monarquía», en R. BLANCO VALDÉS (dir.), *Maestros de la transición*, Madrid, CEPC, 2018, pp. 209-215.

⁶³ A. MENÉNDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en Derecho Público español*, op. cit., p. 443.

⁶⁴ En «Los retos de la monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencial legitimadora constitucional», op. cit., p. 177.

⁶⁵ El Rey «no puede ser neutral o equidistante entre quienes pretenden destruir la Constitución y quienes aspiran a salvaguardarla»; J. TAJADURA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», op. cit., p. 77.

⁶⁶ A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», op. cit., p. 181.

Como cualquier poder del Estado, la monarquía encuentra su justificación en la legitimidad democrática que le confiere su recepción constitucional y el reconocimiento de la soberanía popular. Todos ellos, sin excepción, someten su actuación a la Constitución. La Constitución como norma superior y suprema también vincula al Jefe del Estado y, como el resto, de los poderes del Estado compromete su actuación estableciendo límites al desempeño de sus funciones. Pero también la condiciona, orientando el ejercicio de sus funciones en un sentido plenamente conforme con la Constitución y los principios y valores que la sustentan⁶⁷. Compromiso que el rey adquiere con el juramento que está obligado a realizar ante los representantes del sujeto soberano en el momento de su proclamación. Juramento que no solo se limita a una mera fórmula de acatamiento, como la exigida para los parlamentarios, sino que, además de comprometerse a «desempeñar fielmente sus funciones» y de «respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas», incluye, de forma explícita, el compromiso de «guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes».

De la anterior consideración no se desprende que este juramento sea un título que habilite al rey a activar, en supuestos extraordinarios, poderes durmientes que le permitan actuar, como un guardián de la Constitución. La previsión de determinados órganos y mecanismos o procedimientos, así como el equilibrio de poderes y el juego de pesos y contrapesos que fundamentan la ordenación del ejercicio del poder, hacen posible esta garantía jurídica y política de la norma suprema. Ahora bien, tampoco ha de entenderse como una mera formalidad carente de significado constitucional, más allá de ser la condición que debe acatar el rey para asumir la Jefatura del Estado. Porque es, precisamente, esta imposición como una *conditio sine qua non* al rey para «acceder» a un órgano constitucional, asumiendo su titularidad, la que revela que en esta exigencia se encierra algo más que el cumplimiento de un trámite, por mucha solemnidad que pueda rodear a su manifestación. Su prestación se traduce en un compromiso con los procedimientos y valores constitucionales cuya inobservancia significaría una negativa a reconocer esos procedimientos y valores y, consecuentemente, supondría que la persona que ya ha adquirido esta condición según las reglas dinásticas de sucesión al Trono, que la misma Constitución acoge en su art. 57.1, no podría actuar válidamente como Jefe del Estado al expresar, con su actuación, una incompatibilidad con el orden constitucional⁶⁸. Por esta razón, lejos

⁶⁷ L. Jimena alude al mandato constitucional del artículo 9.1 CE como una suerte de Código de buen monarca o de buena monarquía; en «La Corona y la defensa del orden constitucional», *op. cit.*, p. 42.

⁶⁸ L. LÓPEZ GUERRA, «Artículo 61: Juramento», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir), *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución Española de 1978*, t. v, Madrid, EDESA, 1983.

de ser una fórmula vacía, ha de concebirse como un compromiso jurídicamente vinculante⁶⁹.

Dejando a un lado cualquier connotación religiosa que rodea el origen de este instituto, debe prevalecer la concepción según la cual todo juramento implica un compromiso personal de un determinado comportamiento futuro por parte de quien lo presta, formulado en conciencia y basado en convicciones morales y éticas. Y cuando viene referido a los titulares de funciones públicas, el juramento es una garantía de que en el ejercicio de su cargo van a actuar respetando el ordenamiento jurídico. De este modo, el juramento regio vendría a asimilarse al acatamiento de la Constitución que realizan los cargos públicos y constituiría, de este modo, una reiteración del sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico contemplado, con carácter general, en el art. 9.1 CE⁷⁰. La sujeción del rey a la Constitución, que se opera a través del juramento, tiene, como cuando va referido a cualquier poder público, una vertiente pasiva que les obliga abstenerse a realizar conductas contrarias a la Constitución. Pero también, una vertiente activa que les exige ejercer sus funciones cumpliendo con esta norma, con sus principios y valores. Y por esta misma razón, cuando el rey presta este juramento ante las Cortes Generales (*ex art. 61 CE*) está manifestando su compromiso con una doble proyección: *ad intra*, actuando conforme con la Constitución en desempeño de su posición y funciones; pero también *ad extra* en relación con otros órganos del Estado respecto de los cuales también se compromete a «hacer guardar la Constitución y las leyes».

Y es que, como recordaba M. Aragón con ocasión del acto de juramento que la sucesora realizó al cumplir con la mayoría de edad, *ex art. 61.2 CE*⁷¹, el juramento no es un acto que requiera el concurso de dos voluntades: de quien lo emite (rey o heredera, según el caso) y quien lo recibe (las Cortes Generales). El juramento es un acto unilateral que se realiza por expresa previsión de la Constitución. En su realización se exige la reunión conjunta de ambas Cámaras, pero su eficacia no requiere ningún acto de aceptación del Parlamento. La expresión de «guardar o hacer guardar la Constitución» confirma, en definitiva, el sometimiento del rey a la Constitución, a su contenido y a los valores que la sustentan, a la vez que le permite exteriorizar su compromiso positivo con el orden constitucional. Y es, como afirma L. Jimena, esta sujeción de la Corona al orden constitucional lo que comporta su defensa⁷².

⁶⁹ Y. GÓMEZ, «Monarquía en democracia: hay futuro», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, p. 108.

⁷⁰ Así también E. BELDA, *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Madrid, 2003, p. 112.

⁷¹ En «La jura de la Princesa: una firme esperanza», *El Mundo*, 30 de octubre de 2021.

⁷² En «La Corona y la defensa del orden constitucional», *op. cit.*, p. 61.

Más allá de su admisión para los momentos extraordinarios en los que el Estado vea cuestionado gravemente sus cimientos constitucionales, la cuestión que suscita esta actuación en defensa del orden constitucional es identificar cómo puede llevarla a cabo el rey, a través de qué concretas facultades e instrumentos⁷³.

Si, como se ha indicado, esta actuación del Jefe del Estado no le confiere más «poderes» o funciones de las ya establecidas en el texto constitucional, la forma de como sea llevada a cabo, así como el alcance de sus acciones, debe situarse necesariamente en el ámbito de sus funciones y de las concretas competencias para hacerlas efectivas. Porque son estas funciones las que actúan como títulos habilitantes para intervenir en estas situaciones⁷⁴. De esta manera, el rey no va a poder tomar decisiones ni imponer sus acciones: seguirá careciendo de poderes. Y la actuación del rey en la defensa constitucional solo generará eficacia jurídico constitucional cuando lleve a cabo actos debidos o solemnes decisiones de otros órganos del Estado. Así ocurrió, por ejemplo, con el sucesivo nombramiento regio como Presidentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña a candidatos de partidos soberanistas que encabezaban el proceso secesionista (en 2012, 2016, 2018, 2020 y 2021) o, incluso, con la expedición de los nueve decretos a través de los cuales se formalizaba el indulto a los políticos catalanes presos⁷⁵. Por lo demás, esta defensa activa del orden constitucional más que un cometido específico constituye un fin que orienta el ejercicio de las funciones explícitamente asignadas como Jefe de Estado⁷⁶, participando de los instrumentos y del alcance que despliega la *auctoritas* regia: exhortando al resto de poderes, en especial al Gobierno, a adoptar las medidas necesarias para defender, en el ámbito de sus competencias, la Constitución y el orden constitucional⁷⁷. Solo desde esta perspectiva, puede ser concebido el rey como un guardián (político) de la Constitución y del orden constitucional por ella establecido⁷⁸. Y es que, parafraseando a M. Herrero y

⁷³ Así, también, J. TAJADURA TEJADA, «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», *op. cit.*, p. 32.

⁷⁴ M.J. CANDO SOMOANO, *El Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, *op. cit.*, p. 175.

⁷⁵ Reales Decretos 456 a 464/2021, de 22 de junio, *BOE* núm. 149, de 23 de junio de 2021.

⁷⁶ «Un Rey con autoridad, pronunciando palabras de contenido social [...] se identifica en líneas generales con la voluntad del Estado, como Jefe y personificación del mismo, sin interferir en los cuales democráticos de determinación de esa voluntad». Cita literal de BELDA, E., «El Rey y las circunstancias extraordinarias del Estado», en G. ROLLNERT (dir.), *Las monarquías europeas en el siglo XXI*, Madrid, Sanz y Torres Eds., 2007, p. 139.

⁷⁷ Cuando la Constitución está en peligro puede intervenir con las únicas armas que posee: la *auctoritas*, el derecho a advertir, animar y a informar; *vid.*, A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, p. 181.

⁷⁸ A. CIDONCHA lo califica de guardián político; en «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, p. 182.

Rodríguez de Miñón, «el rey tiene influencia para hacer que la Constitución se cumpla, pero no tiene potestad para evitar que se incumpla»⁷⁹.

Más allá del encuadre teórico, la práctica ha avalado la actuación del Jefe del Estado en defensa del orden constitucional, situándola en los parámetros que delimita la ordenación normativa de la Corona en el Título II CE. Y en este sentido fueron dos las circunstancias extraordinarias que motivaron una intervención del rey específicamente destinada a hacer guardar la Constitución: en 1981 y en 2017. Ni una ni otra actuación afectó a la posición neutral del Jefe del Estado que no quedó, en modo alguno, quebrantada⁸⁰. En los dos casos la actuación del rey se canalizó a través de mensajes, que es el instrumento a través del cual el Jefe del Estado expresa habitualmente su *auctoritas* y la forma en la que participa en la formación del *indirizzo* constitucional⁸¹. No se hizo, por tanto, uso de ningún instrumento excepcional, al margen de los ya habitualmente utilizado por el monarca en el desempeño ordinario de sus funciones.

4.1. 23 de febrero de 1981.

El ataque a la democracia constitucional

El intento de golpe de Estado por parte de una facción militar se escenificó, entre otros, con la toma del Congreso de Diputados y la retención del Gobierno «en funciones», incluido su Presidente. Se celebraba en la Cámara baja la votación de investidura de L. Calvo Sotelo, derivado del rechazo a la cuestión de confianza presentada por el hasta entonces Presidente del Gobierno, A. Suárez. En esta situación de emergencia, el Rey D. Juan Carlos I dirige a la Nación un breve mensaje. En él, más allá de apelar a la serenidad y confianza, se alude a las «circunstancias extraordinarias que en estos momentos estamos viviendo» y comunica que ha cursado a las autoridades civiles y militares la orden de tomar «las medidas necesarias para mantener el orden constitucional dentro de la legalidad vigente» y, en el caso de tener que adoptarse cualquier medida de carácter militar, esta «deberá contar con la aprobación de la Junta de Jefes del Estado Mayor». El entonces Jefe del Estado acababa su mensaje con una advertencia del todo significativa para el tema que nos ocupa: «La Corona, símbolo de la permanencia y unidad de la Patria, no puede tolerar en forma alguna acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la Constitución votada por el pueblo español determinó en su día a través de referéndum».

⁷⁹ M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «La posición constitucional de la Corona», *op. cit.*, pp. 1921-1940.

⁸⁰ A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, p. 181.

⁸¹ Literalmente E. GARCÍA, «Reserva de Constitución y Monarquía», *op. cit.*, p. 300.

Se ha debatido mucho, y de forma controvertida, acerca de la naturaleza de la intervención del rey en aquel momento histórico⁸². El hecho que diera su mensaje vestido con uniforme militar abonó, además, la teoría de que actuaba materialmente el mando supremo de las fuerzas armadas, atribución que, en efecto, le confería el art. 62h de la CE⁸³, pero que, como el resto de las competencias enunciadas en dicho precepto, no venía acompañada del reconocimiento de potestad alguna para el Jefe del Estado: solo al gobierno compete la dirección efectiva tanto de la Administración militar como de la política de defensa (art. 97 CE).

A mi juicio, esta intervención del monarca no puede ser calificada como una «extralimitación constitucional»⁸⁴. El orden constitucional vigente no ofrecía respuesta alguna sobre cómo proceder en estas situaciones. Ni siquiera de haber estado ya promulgada la ley orgánica que daba desarrollo legal a las previsiones sobre los estados excepcionales del art. 116 de la CE —aprobada unos meses más tarde por LO 4/1981, de 1 de junio— se hubieran podido activar sus medidas, al estar los dos principales órganos decisores (Gobierno y Congreso) secuestrado por los golpistas. Y es verdad que el Jefe del Estado tomó decisiones cuando, en circunstancias de normalidad institucional, carecía de potestad para hacerlo. Las circunstancias, por tanto, no eran ordinarias: con un gobierno secuestrado quedaba neutralizada su capacidad de dirigir la administración militar o la defensa del Estado. Las previsiones constitucionales construidas para un escenario de ejercicio regular de los poderes del Estado no podían ofrecer la debida cobertura en un contexto golpista. La actuación del rey a través del discurso televisado tenía el único propósito de reconducir el ejercicio del poder por los canales preestablecidos por el ordenamiento constitucional⁸⁵. Este es el sentido de la referencia a «la legalidad vigente»⁸⁶, por un lado, y a la

⁸² Para un sucinto examen de todas ellas me remito a la monografía de M.J. CANDO SOMOANO, *El Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, op. cit., pp. 169-175.

⁸³ I. DE OTTO PARDO, «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 1988, p. 14; M. ARAGÓN REYES, «Veinticinco años de Monarquía parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 2004, p. 23 o P. CRUZ VILLALÓN, «Normalidad y excepción», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 2004, p. 198.

⁸⁴ ASÍ, P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, «El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía», op. cit., p. 138.

⁸⁵ Concretamente, para E. Belda, el Rey generó actos para volver al momento anterior al que se produce el golpe, solventando el vacío a la búsqueda de la normalidad, nunca inventándose una salida para la crisis. Vid. E. BELDA, «23 de Febrero de 1981: la reinterpretación jurídica de un suceso propio de periodos de transición», op. cit., p. 60.

⁸⁶ No puede decirse que la legislación vigente fuera muy clarificadora con el papel del Rey en las Fuerzas Armadas. En efecto, la —derogada— Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, asignaba al Rey «las funciones que, en materia de defensa nacional, le confieren la Constitución, las Reales Ordenanzas y las demás leyes y, en especial, el mando supremo de las Fuerzas Armadas» (art. 5). Y lo configuraba, junto con el Presidente del Gobierno, como el órgano superior de la Defensa Nacional. En este sentido, la ley

«Junta de Jefes del Estado Mayor» —órgano cuya existencia se contemplaba en el ordenamiento⁸⁷ con competencias en la materia y bajo la dirección del gobierno—.

La extraordinaria gravedad de la situación generó un auténtico estado de necesidad⁸⁸ que justificó la actuación del rey. Ante el riesgo de destruir la democracia alcanzada y ante el vacío de poder que se generó, el Jefe del Estado actuó tanto en defensa del orden democrático que la Constitución establecía, recordando a tal efecto que este fue una decisión que el sujeto soberano adoptó a través del referéndum de aprobación del texto constitucional. Fue un acto de defensa política de la Constitución. La actuación del monarca se derivó de su propia legitimidad constitucional proyectada al ámbito del proceso político. Incluso su aparición ante los medios con el uniforme militar encerraba una gran carga simbólica y, lejos de suponer el ejercicio efectivo del mando castrense, significó un ejercicio de *auctoritas*⁸⁹ por parte del Jefe del Estado, porque precisamente fueron miembros de las Fuerzas Armadas quienes se alzaron contra la democracia constitucional⁹⁰.

4.2. 3 de octubre de 2017. La subversión del orden constitucional por la tentativa de secesión en Cataluña

Los acontecimientos acaecidos en Cataluña en septiembre-octubre de 2017⁹¹ constituyeron un intento de subvertir el orden constitucional y de ruptura de la integridad territorial del Estado pretendiendo la separación unilateral de una parte del mismo. A diferencia de 1981, no se afectó el funcionamiento regular de las instituciones, ni estatales ni de las Comunidades autónomas. Precisamente, en Cataluña fueron

orgánica contemplaba la Junta de Defensa Nacional como órgano superior asesor y consultivo del Gobierno en materia de Defensa Nacional, presidida por el Rey y, en su defecto por el Presidente del Gobierno, «podrá asesorar a Su Majestad el Rey y al Presidente del Gobierno» (art. 9.1).

⁸⁷ La referida Ley Orgánica 6/1980, la configuraba como el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los tres Ejércitos encuadrado orgánicamente en el Ministerio de Defensa y dependiente del Presidente del Gobierno (art. 11).

⁸⁸ A el alude P. CRUZ VILLALÓN, «Normalidad y excepción», *op. cit.*, pp. 198 y 200.

⁸⁹ También A. CIDONCHA, «Neutralidad y Jefatura del Estado», *op. cit.*, pp. 179-180.

⁹⁰ Para E. Belda, el papel del Rey fue fundamental e influyó de forma decisiva en la actuación de las Fuerzas Armadas. De esta manera, el autor considera que «en la Milicia se entendía [...] que el Jefe del Estado era su máximo referente y mando, efectuando una lectura literal del artículo 62.h de la Constitución [...] Con ello, es generalizado opinar que los militares rechazaron el golpe por seguir y/o acatar las órdenes de su Capitán General, haciendo clave de la resolución del problema a una única persona, como tal, y no como Jefe del Estado [...]». Y solo desde esta perspectiva, la intervención del Rey se vincula con una «Jefatura nominal de las Fuerzas Armadas». En E. BELDA, «23 de Febrero de 1981: la reinterpretación jurídica de un suceso propio de períodos de transición», *op. cit.*, pp. 55 —cita literal— y 58.

⁹¹ Se hace referencia a las leyes aprobadas por la mayoría del Parlamento catalán, la ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y la ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, así como la consulta celebrada el 1 de octubre de 2017.

las mismas autoridades autonómicas —presidente de la Generalitat, Gobierno y Parlament, conformadas mayoritariamente por fuerzas políticas independentistas— las que, valiéndose de la posición y de la autoridad que les confería la Constitución en tanto que instituciones de autogobierno, alentaron las actuaciones secesionistas. La actuación de las autoridades catalanas —y las fuerzas políticas que la sustentaron— provocó una situación de grave crisis política y constitucional, pero los poderes del Estado no se vieron mermados de ninguna de sus competencias. Y este es el contexto en el que se produce el mensaje del Jefe del Estado de 3 de octubre de 2017.

En su mensaje el rey alude a la ilegalidad de la pretendida proclamación de la independencia de Cataluña, recordando el incumplimiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de «determinadas autoridades de Cataluña, de una manera reiterada, consciente y deliberada». Su pretensión «de quebrar la unidad de España y la soberanía nacional» se sitúa, según el monarca, «totalmente al margen del derecho y de la democracia». Identifica, en las decisiones adoptadas por estas autoridades, una clara vulneración «de manera sistemática las normas aprobadas legal y legítimamente» situándose «al margen del derecho y de la democracia». Este comportamiento demuestra, para el Jefe del Estado, una «deslealtad inadmisibile hacia los poderes del Estado».

El rey sitúa el conflicto en su preciso contexto: lejos de asumir el relato creado desde las posiciones secesionistas, no reconoce la existencia de un conflicto entre Cataluña y el resto del Estado. Por el contrario, identifica la existencia de una grave crisis democrática generada por la actuación de «determinadas» autoridades que, en un «intento de apropiación de las instituciones históricas de Cataluña», ha provocado, entre otras consecuencias, la ruptura y el enfrentamiento de la sociedad catalana —ciudadanía a la que dirige una buena parte de su mensaje—, de la quiebra de la solidaridad entre los españoles y del riesgo que todo ello supone para «la estabilidad económica y social de Cataluña y de toda España».

Las consecuencias en la calificación de los acontecimientos son diferentes en uno u otro caso. La aceptación de la existencia de un conflicto entre Cataluña y el Estado hubiera requerido por parte del Jefe del Estado apelar a la búsqueda de una vía de solución —política y jurídica— que facilitara el encaje de las legítimas aspiraciones de este territorio en el conjunto del Estado y qué duda cabe que, desde la perspectiva normativa, el procedimiento de reforma de la Constitución se erigiría en uno de los mecanismos de «solución» más oportuno. En cambio, la consideración de la situación «de extrema gravedad» como una crisis democrática, obliga a hacer uso de todos los instrumentos que ofrece el marco constitucional para hacer frente a los hechos que provocan la crisis y restablecer la normalidad democrática. Y es por esta

razón, que el rey, en su mensaje, apela de forma expresa e inequívoca a la «responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones»⁹², la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía».

Desde un punto de vista constitucional, esta actuación del rey no tuvo nada de extraordinaria, ni por supuesto, excedió de su posición constitucional. El rey arbitró en el funcionamiento institucional actuando, con todo su alcance, su posición de símbolo de la unidad y permanencia del Estado. No ejerció *potestas* alguna que desplazara los poderes o interfiriera en las competencias que correspondían a las Cortes Generales o al Gobierno. Todo lo contrario: las alentó a que actuaran. Desplegó toda su *auctoritas*. Este llamamiento, como todos sabemos, se tradujo en que el Gobierno finalmente activara las previsiones del art. 155 de la CE y el Senado concediera la autorización para su aplicación en Cataluña.

La vinculación del rey a la Constitución exige, desde una perspectiva positiva, orientar sus actuaciones y el ejercicio de sus funciones al marco constitucional que las asigna. Este es el deber que, como cualquier otra autoridad, asume al acceder a la Jefatura del Estado. Y precisamente a este compromiso «de la Corona con la Constitución y con la democracia» se refiere el Rey Felipe VI al concluir su mensaje de 3 de octubre de 2017. Compromiso que, incluso, traslada a la ciudadanía: a los españoles, en general y a todos los catalanes, en particular. El mensaje recuerda a todos ellos que un Estado democrático «ofrece las vías constitucionales para que cualquier persona pueda defender sus ideas dentro del respeto a la ley», advirtiéndole que «sin ese respeto no hay convivencia democrática posible en paz y libertad». Y, específicamente para la ciudadanía catalana, alude a la «garantía absoluta de nuestro Estado de Derecho en la defensa de su libertad y de sus derechos».

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Que el Jefe del Estado no tenga poderes de decisión, no quiere decir que su magistratura haya de quedar reducida a un papel meramente simbólico, tanto del Estado como de sus instituciones. Debemos tener presente, que el rey no gobierna, pero reina. Y no es esta una mera formulación retórica. La Constitución, igual que niega la *potestas* al rey, dota de contenido a su cometido de reinar que desempeña a través de

⁹² G. ROLLNERT advierte del simbolismo que encierra la utilización literal de la expresión utilizada en el art. 56.1 CE para referirse a la función de arbitraje y moderación en «El rey símbolo de la unidad y permanencia del Estado», *op. cit.*, p 34.

la *auctoritas*, salvaguardando siempre su posición neutral en el sistema institucional.

Neutralidad que, sin embargo, no se ve afectada en los supuestos en los que el rey debe tomar partido por la Constitución y el orden institucional y de valores que ella misma ha establecido. Y así sucedió en dos momentos históricos muy señalados: en febrero de 1981 y en octubre de 2017. Fueron dos reyes distintos, dos formas de reinar diferentes, pero, sin embargo, coincidieron en un propósito: actuar en defensa del orden constitucional. Ninguna de estas intervenciones convirtió al Jefe del Estado en un guardián de la constitución, ni *de iure*, ni *de facto*. El Jefe del Estado actuó sus funciones, las que la misma Constitución le asignaba, solo que estas, precisamente por las circunstancias que las activaron, adquirieron una relevancia adicional. No hizo uso de ningún poder de reserva ni de ninguna prerrogativa implícita, simplemente porque estos no existen en el contexto de una monarquía parlamentaria: son propios de monarcas de otras épocas históricas y de monarquías de naturaleza limitada, sean o no constitucionales.

Como todos los actos que lleva a cabo el rey, aunque con mayor intensidad, estas han suscitado diversidad de valoraciones entre los ciudadanos y la clase política que los representan. Así, mientras que, en febrero de 1981, la figura del rey salió reforzada tras el fracaso del golpe de Estado, no parece haber sucedido lo mismo en octubre de 2017. Pero no por esta razón, ni el rey, ni cualquier otro órgano o poder del Estado, debe dejar de desempeñar las funciones que constitucionalmente tiene asignadas. En este concreto caso, por muy discutido que pudiera ser por una parte de la población y de los actores políticos, también fue alabado por otros. La institución monárquica no debe ser defendida evitando que el rey ejerza sus funciones cuando se den las circunstancias que las requieran. Todo lo contrario. En una situación de grave crisis constitucional el silencio de la Monarquía hubiera generado una erosión mayor de la institución, precisamente por no cumplir con las funciones que tiene encomendadas, en concreto la de moderar y arbitrar el funcionamiento regular de las instituciones. Y fue precisamente eso lo que hizo el rey: exhortar a que estas cumplieran con la Constitución y ejercieran sus poderes de conformidad con las previsiones que en ella se contemplaban para hacer frente a este quebramiento del orden constitucional.

El rey, como se ha señalado, asume una posición neutral en el sistema institucional, lo que no significa que está impedido para actuar. Cuando está en juego la Constitución, es un deber del Jefe del Estado tomar parte utilizando todos los instrumentos y recursos que le ofrece el alcance de sus funciones.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M., *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1990.
- «La jura de la Princesa: una firme esperanza», *El Mundo*, 30 de octubre de 2021.
- «La conservación esencial de la Monarquía parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, pp. 15-27.
- «Veinticinco años de Monarquía parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 2004, pp. 11-25.
- BELDA, E., *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Madrid, Senado, 2003.
- «El Rey y las circunstancias extraordinarias del Estado», en G. ROLLNERT (dir.), *Las monarquías europeas en el siglo XXI*, Madrid, Sanz y Torres Eds., 2007, pp. 135-146.
- «23 de Febrero de 1981: la reinterpretación jurídica de un suceso propio de periodos de transición», *Revista de Estudios Políticos*, 155, 2012, pp. 41-70.
- «La evaluación y el control de los actos del Rey, como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona», *Revista Catalana de Dret Públic*, 51, 2015, pp. 155-173.
- CANDO SOMOANO, M. J., *El Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2004.
- CARRASCO DURÁN, M., «El relato legitimador de la Monarquía, en crisis», en V. J. VÁZQUEZ y S. MARTÍN (coords.), *El Rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*, Cízur Menor, Aranzadi, 2021, pp. 461-499.
- CAZORLA PRIETO, L. M. y FERNÁNDEZ-FONTECHA, M., *¿Una Ley de la Corona? Ensayo sobre el desarrollo del Título II de la Constitución*, Cízur Menor, Aranzadi, 2021.
- CIDONCHA MARTÍN, A., «Neutralidad y Jefatura del Estado», en J. C. GAVARA y J. DE MIGUEL (eds.), *Poder, Constitución y neutralidad*, Barcelona, Bosch Ed., 2023, pp. 145-189.
- *Neutralidad y Jefatura del Estado*, Barcelona, Bosch Ed., 2023.
- CRUZ VILLALÓN, P., «Normalidad y excepción», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 2004, pp. 187-200.
- DE CARRERAS SERRA, F., «Tres notas sobre la Monarquía parlamentaria», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I, Madrid, CEPC, 2002, pp. 875-896.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., *Desafíos de la Monarquía parlamentaria*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- DE OTTO PARDO, I., «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 1988, pp. 11-44.
- «Sobre la monarquía», en R. BLANCO VALDÉS (dir.), *Maestros de la transición*, Madrid, CEPC, 2018, pp. 209-215.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J., «La Corona en España», en J. TAJADURA TEJADA (dir.), *La Jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athe-naica, 2022, pp. 89-124.

- DE VEGA, P., «El poder moderador», *Revista de Estudios Políticos*, 116, 2002, pp. 7-24.
- DÍAZ REVORIO, F. J., «Los retos de la monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencial legitimadora constitucional», *Parlamento y Constitución*, 16, 2014, pp. 141-184.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, PABLO, «El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía», *Revista de Derecho Político*, 107, 2020, pp. 111-145.
- FREIXES SANJUÁN, T., «La Jefatura del Estado monárquica», *Revista de Estudios Políticos*, 73, 1991, pp. 83-118.
- GARCÍA CANALES, M., *La monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, 1990.
- GARCÍA, E., «El Rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, pp. 295-318.
- «El Rey en la Constitución de 1978: el cometido de la monarquía en una democracia con pretensión de veracidad», *Revista de Derecho Político*, 105, 2019, pp. 19-55.
- «Reserva de Constitución y Monarquía», *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 2023, pp. 267-302.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «Monarquía en democracia: hay futuro», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, pp. 103-122.
- JIMENA QUESADA, L., «La Corona y la defensa del orden constitucional», en A. VILLANUEVA TURNES (coord.), *40 años de Monarquía parlamentaria*, Madrid, Colex, 2019, pp. 37-63.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Las Monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, Tecnos, 1966.
- «La Corona», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, 2000, pp. 309-316.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7, 1980, pp. 39-56.
- «La posición constitucional de la Corona» en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991, pp. 1921-1940.
- LÓPEZ GUERRA, L.: «Artículo 61: Juramento», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución Española de 1978*, t. v. Madrid, EDESA 1983, pp. 215-237.
- LUCAS VERDÚ, P.: «La Corona, elemento de la Constitución sustancial española», en P. LUCAS VERDÚ (coord.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, pp. 223-276.
- MENÉNDEZ REIXACH, A., *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.
- OLIVER ARAUJO, J., *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M., *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Madrid, Tecnos, 1995.

- ROLLNERT LIERN, G., «El rey símbolo de la unidad y permanencia del Estado», en A. VILLANUEVA TURNES (coord.), *40 años de Monarquía parlamentaria*, Madrid, Colex, 2019, pp. 11-35.
- RUIZ ROBLEDO, A., «Mientras llega la extinción de la monarquía», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, pp. 167-187.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *La sanción y promulgación de las leyes en la Monarquía Parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987.
- TAJADURA TEJADA, J., «Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado parlamentario», en J. TAJADURA TEJADA (dir.), *La Jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenaica, 2022, pp. 13-88.
- «La legitimidad funcional de la Corona como Magistratura de auctoritas basada en la neutralidad y la ejemplaridad», *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 35, 2023, pp. 189-209.
- TORRES DEL MORAL, A., «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en P. LUCAS VERDÚ (ed.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, pp. 39-84.
- «En torno a la abdicación de la Corona», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, pp. 13-48.
- «Regeneración de la Monarquía», en E. ARNALDO ALCUBILLA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *En pro de la regeneración política de España*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 403-435.
- «Cuarenta años de Monarquía parlamentaria. (Balance)», *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, pp. 33-64.
- VÁZQUEZ, V. J., «Repudio sucesorio y utilitarismo regio. Acotaciones sobre la legitimidad en ejercicio de Felipe VI», en V. J. VÁZQUEZ y S. MARTÍN (coords.), *El Rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*. Cizur Menor, Aranzadi, 2021, pp. 501-522.