Año 2025 Nº 26

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario

Parlamento y Constitución

Sobre la eventual renovación jurídico-constitucional de la monarquía: un balance de lagunas normativas y necesidades de reforma tras diez años de reinado de S. M. Felipe VI

On the possible legal-constitutional renewal of the monarchy: an assessment of regulatory gaps and the need for reform after ten years of the reign of S.M. Felipe VI

Alejo Martínez Quiñones
Universidad de Valencia
alejo.martinez@uv.es
https://orcid.org/0009-0006-0260-7553

Cómo citar/Citation:
MARTÍNEZ QUIÑONES, A., "Sobre la eventual renovación jurídico-constitucional de la monarquía: un balance de lagunas normativas y necesidades de reforma tras diez años de reinado de S. M. Felipe VI", en *Parlamento y Constitución. Anuario.* Cortes de Castilla-La Mancha –UCLM, n.º 26, 2025.

https://doi.org/10.71206/rapc.407

Recibido: 15-05-2025
Aceptado: 10-07-2025

Resumen: Los diez años del reinado de Rey Felipe VI dibujan un balance de reformas, recuperación del prestigio de la Corona y escrupuloso cumplimiento de sus obligaciones y deberes constitucionales. Ello hace del momento presente una oportunidad casi obligada para hacer balance de ello y, sobretodo, para postular algunas reformas constitucionales y legales capaces de culminar este periodo floreciente de la monarquía con el cierre, por fin, de su estatuto jurídico-constitucional.

Palabras clave: Monarquía parlamentaria. Jefatura del Estado. Rey. Reforma constitucional. Legislación orgánica.

Abstract: The ten years of King Felipe VI's reign have seen a balance of reforms, recovery of the Crown's prestige and scrupulous compliance with its constitutional obligations and duties. This makes the present moment an almost obligatory opportunity to take stock of this and, above all, to postulate some constitutional and legal reforms capable of culminating this flourishing period of the monarchy with the closure, at last, of its legal-constitutional status.

Keywords: Parliamentary monarchy. Head of State. King. Constitutional reform. Organic legislation.

SUMARIO

1. Algunas notas introductorias.

2. ¿Es la monarquía disponible por el legislador?

3. La reforma constitucional como vía más adecuada de actualización de la monarquía.

3.1. Reformas meramente funcionales, de actualización o de consenso.
3.2. Reformas de mayor complejidad y calado.
3.3. Monarquía y mutación constitucional.

4. Reforma y desarrollo legislativo.

4.1. Acerca de una ley general sobre el estatuto de la Corona.
4.2. Abdicación y normas singulares.

5. Sobre el papel arbitral y moderador del Rey. ¿Es suficiente?

6. Convivencia y oportunidad del momento presente para la reforma.

Bibliografía.

1. Algunas notas introductorias[1]

No es intención de estas páginas realizar un largo recorrido sobre los avatares pasados de nuestra monarquía parlamentaria, sino más bien encarar su futuro más próximo. Es por ello que, a pesar de que lo habitual sería comenzar remontándonos a su génesis constitucional y a su consolidación en y tras la Transición, o analizar preliminarmente su caracterización como institución simbólica y arbitral en nuestra norma fundamental, se abordarán estos pormenores en el contexto de cada una de las cuestiones analizadas, mas no a modo de preámbulo. Creo que, por el contrario, es más adecuado centrar el tiro en algunas de las perspectivas de reforma que, quizás, pueda afrontar hoy nuestro Título II o su legislación de desarrollo, especialmente con ocasión de los diez años de un reinado, el de Felipe VI, que a mi juicio es calificable hasta la fecha de acertado y exitoso.

Imagino que no serán pocas las publicaciones que aprovechen esta señalada fecha para conmemorar las circunstancias o para reflexionar sobre el presente y futuro de la institución, y muy recientemente hemos conocido que nuestros principales académicos han preparado algo al respecto: el pasado primero de febrero, el monarca recibió en audiencia a una delegación de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España con ocasión de la publicación de *Felipe VI. Una década de reinado*[2] [3]*,* obra colectiva que recoge las aportaciones de grandes juristas sobre la institución con la perspectiva de esta década. A buen

1 El presente artículo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación "Tiempos y espacios de una justicia inclusiva. Derechos para una sociedad resiliente frente a los nuevos retos (IN_JUSTICE)" (Ref. PID2021-126552OB-I00).

2 CAZORLA PRIETO, L. M. (dir), CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (coord.), *Felipe VI: una década de reinado*, Aranzadi La Ley, Monografías, 2024. Sus autores, además de los ya citados, son Aragón Reyes, M., Astarloa Huarte-Mendicoa, I., De Carreras Serra, F., Fernández-Fontecha Torres, M., Fernández Rodríguez, T. R., García Delgado, J. L., García-Escudero Márquez, P., Gómez Sánchez, Y., González-Trevijano, P., Lamo de Espinosa Champourcin, E., López Garrido, D., Mangas Martín, A., Pendás García, B., Pérez de Armiñán y de la Serna, A., Roca Junyent, M., Torres-Dulce Lifante, E. y Pizarro Moreno, M. Dedicado a este volumen, *vid.* también, con reflexiones tanto desde la política como desde el derecho, el núm. 112-113 de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2024

3 De igual modo, aunque independientes de aquél, son de destacar los recientes trabajos publicados en BALAGUER CALLEJÓN, F., VIDAL PRADO, C. y ELÍAS MÉNDEZ, C., *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber Amicorum Yolanda Gómez Sánchez*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, 2025, como son ARAGÓN REYES, M., "Una reflexión constitucional sobre la primera década del reinado de Felipe VI", pp. 147-168, VERA SANTOS, J. M., "El refrendo de los actos de un rey que no gobierna, pero sí reina, en la democracia parlamentarista española", pp. 169-188, JIMENA QUESADA, L., "La Monarquía vista desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", pp. 189-208, ROLLNERT LIERN, G., "Algunas notas sobre la Monarquía española", pp. 209-224 y SÁNCHEZ DE LA VEGA GARCÍA, A., "El Rey, árbitro y moderador de las instituciones", pp. 225-248.

seguro que no será la última, pues creo que es el momento para reflexionar desde lo jurídico-constitucional acerca de cuantas cuestiones restan por afrontar en el ámbito de nuestra Jefatura del Estado.

Lo cierto es que los diez años de reinado de Felipe VI han reformado y consolidado la institución monárquica. Tras asumir el trono en un momento de incertidumbre y erosión de la confianza pública en la Corona, que era notable desde la Transición, su hoja de ruta —la de la modernización y la rendición de cuentas en la nueva era de la transparencia, la de la ejemplaridad en el desempeño de sus funciones pero también la de la respuesta a sobrevenidas crisis políticas como la catalana[4]— ha hecho de la misma una de las instituciones hoy más valoradas por la ciudadanía. Es por ello que, quizás, y con la perspectiva que nos da el decenio, sea el momento de culminar este espíritu reformista también en el plano de las previsiones constitucionales, a través del abordaje de viejas cuestiones pendientes que la regulación de nuestra Jefatura de Estado arrastra hasta el día de hoy: algunas de ellas ya se afrontaron en 2014, año en el que fuimos testigos de un auténtico aluvión de estudios científicos emitidos con razón de la abdicación del Rey Juan Carlos I y el ascenso al trono del hasta entonces Príncipe de Asturias. Sin embargo, creo que ahora la motivación del análisis de la cuestión es más completa, pues no sólo nos permite realizar una investigación en mayor perspectiva sino que, además, algunas de las circunstancias objeto de la misma han cambiado.

No se me escapa, no obstante, que el momento para su acometimiento puede no ser el más óptimo, y a ello me referiré en último término: las circunstancias que atravesamos comienzan a materializarse, a mi juicio, en una degradación paulatina de nuestro Estado de derecho, respecto de la que muchos de nuestros académicos han advertido ya y que, muy seguramente, no hagan de éste el mejor momento para abrir y reajustar nuestro ordenamiento constitucional. Sirvan pues, y en todo caso, las reflexiones aportadas como herramientas futuras a retomar cuando las aguas discurran más calmas, pero déjense por escrito en cualquier caso en una fecha tan señalada como esta.

4 Igualmente son de reseñar algunas iniciativas en el terreno familiar: como sintetiza acertadamente FRAGUAS DE PABLO, R., "Erosión, reforma y viabilidad de la Monarquía", *Razón y Fe*, núm. 1455, 2022, p. 57., el Rey Felipe VI se comprometió públicamente a renunciar a la herencia pecuniaria paterna vinculada a las operaciones supuestamente alegales, ilegales o irregulares de su padre; accedió a limitar las funciones representativas y vicarias del mismo, como también a reducir su asignación económica; y desproveyó del título de Duquesa de Palma a la Infanta Cristina, tratando de trazar así una suerte de cortafuegos para salvaguardar la ejemplaridad de la monarquía en su naciente reinado.

2. ¿Es la monarquía disponible por el legislador?

Primera cuestión de indispensable resolución es la que atañe a la posibilidad de regular o desarrollar las cuestiones que afectan a la Jefatura del Estado por medio de normas con rango de ley. Autores como TORRES DEL MORAL, GARCÍA LÓPEZ y ARAGÓN REYES se han inclinado por negarla, sosteniendo la existencia de una reserva constitucional en esta materia. Siguiendo a este último autor, el fundamento de la misma se encontraría en diversos extremos, a saber: la existencia de un expreso mecanismo de reforma para las cuestiones que afectan al Título II —téngase presente que la Constitución llega a equiparar en su artículo 168 la reforma de la Jefatura del Estado con su revisión total—; el carácter fundamentalmente de consenso de la monarquía parlamentaria, que vedaría su modificación a través de meras mayorías legislativas y requeriría de la participación directa del pueblo en su conjunto; la posición central que ocupa la Corona ocupa en nuestro sistema constitucional; la improcedencia de la aprobación de normas meramente interpretativas de preceptos constitucionales, conforme a la jurisprudencia de nuestro Órgano de garantías[5]; y a ello añado la imposibilidad, concretada en una interpretación restrictiva del artículo 81, de regular orgánicamente materias no expresamente previstas por la norma fundamental, argumento que se me antoja decisivo para rechazar, al menos de entrada, una pretendida Ley Orgánica de desarrollo del Título II.

Cabría pues sostener que la única posibilidad de complementar o desarrollar las previsiones constitucionales que atañen a la monarquía sería la propia reforma constitucional, con la salvedad de la expresa previsión del artículo 57.5 CE, al atribuir a la aprobación de una ley orgánica —en realidad, una ley singular o una ley orgánica-acto— la resolución de "las abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona". Es decir, si el objeto perseguido es el de innovar o reinterpretar la regulación constitucional, sólo cabría acudir a la reforma o, en su caso, y a los efectos de una mera y limitada concreción, a los principios generales característicos de las monarquías parlamentarias de nuestro entorno y a la costumbre[6]. Por lo demás, el

5 ARAGÓN REYES, M., "La conservación esencial de la monarquía parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 35, 2023, p. 23. Para un estudio monográfico sobre la cuestión, GARCÍA LÓPEZ, E., "Reserva de Constitución y monarquía", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, 2023, pp. 267-302.

6 *Ibid*. Buen ejemplo de ello puede encontrarse en el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, sobre restructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, que hizo norma las regulaciones internas en materia de transparencia y control público adoptadas por el Rey Felipe VI desde su acceso al trono. A juicio de ARAGÓN REYES, el Gobierno demostró con ello haber comprendido que la norma con rango de ley no era la vía regulatoria óptima. Señala este autor, además de las razones jurídicas apuntadas, que existen

protagonismo quedará en manos de los reglamentos parlamentarios, de la potestad reglamentaria del Ejecutivo —ejercida en el marco de la cooperación y lealtad mutua entre el mismo y la Casa Real— o de las reglas y directrices aprobadas en el seno de esta última, como en los casos relativos a sus asuntos económicos o a la transparencia y el buen gobierno, pero no de una ley orgánica general.

Ahora bien: no es algo inamovible. La vía habilitante para un desarrollo orgánico del Título II habría de encontrarse en una previa habilitación constitucional, incorporando en el mismo una previsión expresa —por ejemplo, en el artículo 56 CE— que, cumpliendo con el tenor y espíritu del artículo 81 —que únicamente permite a las Cortes la aprobación de legislación de esta clase respecto de las materias expresamente previstas por la Constitución—, hiciera posible tal circunstancia; o modificando, incluso, el propio artículo 81 para hacer mención expresa de la Corona, lo cual sería más sencillo en tanto que debería realizarse a través del procedimiento ordinario[7]. En todo caso, huelga decir que esto no ha de obstar a la regulación tangencial de cuestiones relacionadas con la monarquía, bien a través de normas orgánicas u ordinarias: para comprobarlo basta con acudir a las previsiones contenidas en relación con la Jefatura del Estado en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en las Leyes de Procedimiento Civil y Penal, en el Código Penal o en diversos Reales Decretos[8], entre otros.

En consecuencia, para poder hablar de propuestas de reforma no constitucional o de desarrollo de los preceptos de la norma fundamental que afectan a la Corona, tal y como se hará en algunas de estas páginas —no en todas, puesto que creo que muchas de las cuestiones pendientes son de índole estrictamente constitucional—, se hace a mi juicio necesario el paso previo de reformar la propia Constitución y habilitar esta vía. De esta forma, y aun paradójicamente, no cabría completar

---

poderosas razones de tipo político para sustraer la concreción del estatuto del Rey y de sus funciones a las cambiantes mayorías en las Cortes. Para un estudio de otros modelos más desregulados o regulados a través de la costumbre resulta de especial interés el trabajo de TAJADURA TEJADA, J. (dir.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Athenaica Ediciones, 2022.

7 Tercera opción sería la de modificar el artículo 168 para excluir ciertas partes del Título II, las que se considerasen menos esenciales, del procedimiento agravado de reforma, haciendo así más versátil la discusión sobre su contenido. No obstante, entiendo que esta reforma habría de realizarse a través del propio procedimiento agravado, pues en otro caso nos encontraríamos ante un fraude constitucional: el de facilitar una modificación del Título II sorteando su especial protección constitucional, que debería hacerse extensible al propio Título X.

8 Así lo recuerda GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. en el esencial capítulo "La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978. Valoración y propuestas de reforma constitucional", FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 78.

legalmente el estatuto de la monarquía sin recurrir previamente al más agravado de nuestros preceptos constitucionales. En otros términos, la reserva que efectúa la norma fundamental no es a mi juicio absoluta, y es vencible, pero por el momento sí existe.

3. La reforma constitucional como vía más adecuada de actualización de la monarquía

Dejando a salvo la cuestión inmediatamente anterior, son varias las reformas que se han apuntado o pueden apuntarse en modificación directa de los preceptos del Título II. Algunas de ellas no tienen una trascendencia política decisiva, y se aproximan mucho más a cuestiones razonables o de consenso que facilitarían un mayor entendimiento entre las fuerzas parlamentarias que conforman la compleja aritmética a nuestros efectos exigible; otras, en cambio, sí revisten una incidencia política más marcada y generan posiciones encontradas entre las distintas formaciones. Es por ello que considero adecuado realizar un estudio diferenciado de las mismas, sistematizado en dos grandes grupos:

3.1. Reformas meramente funcionales, de actualización o de consenso

Existe, pues, un grupo de supuestos que no suponen cambios esenciales en el Título II, sino más bien pequeñas modificaciones, esencialmente de tipo funcional, que mejorarían la calidad normativa de nuestra norma fundamental. Dos de ellas afectan de un modo directo a la igualdad, como son las que se refieren a la adopción de un lenguaje no sexista en la Constitución y a la eliminación de la primacía del varón sobre la mujer en la línea sucesoria. En cuanto a la primera, la tendencia en la técnica legislativa hacia una redacción más comprensiva de las exigencias de la igualdad entre hombres y mujeres es clara desde la Ley 3/2007, de 22 de marzo, y a ella no ha sido ajena la cuestión de la Corona[9]. En este punto, el Consejo de Estado se ha pronunciado favorablemente sobre la reforma de la Constitución y ha aludido, en particular, a la necesidad de incorporar un lenguaje no sexista en el Título II, a través de la adición de una cláusula al artículo 57 que hiciera extensibles todas las referencias al Rey o al Príncipe también a la Reina o la Princesa[10]. Otros autores, sin embargo, proponen la previsión expresa

9 Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, al hablar en su actual redacción de “Rey o Reina” (art. 1) o “Príncipe o Princesa” (art. 2).

10 Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006, p. 36.

de esta cuestión en todos y cada uno de los preceptos constitucionales, salvo que se dificultara en exceso su lectura y comprensión[11]. En un sentido contrario al Consejo de Estado puede verse el parecer reiterado de la Real Academia Española[12], descartando la exigencia de toda una reforma constitucional en relación con una cuestión lingüística que, a su parecer, no impide la adecuada inteligencia de una Constitución igualitaria que emplea el género neutro[13].

De otro lado, cuestión esencial es la de la reforma del régimen sucesorio: pese a no revestir un carácter urgente, pues de modo natural la sucesión ha quedado expedita para la Princesa Leonor, no resulta constitucionalmente aceptable el mantenimiento del sistema histórico español instituido ya en las *Partidas,* ni suficiente la mera eliminación de la exclusión de la mujer prevista en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947[14] y la designación como sucesor de don Felipe por la Ley para la Reforma Política. Sin que sea posible el recurso a la interpretación —más fácil y tentadora, pero irrazonable— de que nos encontraríamos ante un *precepto constitucional inconstitucional*, y por tanto inaplicable, por vulnerar la prohibición de discriminación —se trata ésta de una cuestión por lo general ya superada en la doctrina[15]—, se hace exigible y necesaria la reforma del precepto, especialmente si tenemos en cuenta que la mayor parte de las monarquías de nuestro entorno, con la salvedad de la británica y la japonesa, ya ha acometido esta modificación.

El Consejo de Estado también se ha mostrado favorable a ello, aunque dejando a salvo los derechos adquiridos del entonces —recuérdese que el informe es de 2006— Príncipe de Asturias "por obvias razones de continuidad personal

11 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 80.

12 El último, el *Informe de la Real Academia Española sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas*, de 16 de enero de 2020.

13 En un sentido contrario al que impregna estas consideraciones puede apuntarse una cuestión que me era inadvertida y que agradezco a DÍAZ REVORIO, F. J. haberme indicado: como ejemplo de primacía de la mujer sobre el varón —meramente lingüística y anecdótica— puede apuntarse un curiosísimo supuesto constitucional, como es el del artículo 58 al hablar de "Reina consorte" y, sin embargo, de "consorte de la Reina" mas no de "Rey consorte", fruto sin duda de una tradición histórica en la práctica desprovista de esta figura, salvo en el caso de Isabel II y Francisco de Asís de Borbón.

14 Cabe recordar que no hubo unanimidad en este punto a lo largo de la génesis constitucional. Para muestra de ello puede verse la enmienda que formuló Entesa dels Catalans, de un tenor literal que atribuía la presente sucesión a don Felipe de Borbón pero garantizaba en el futuro un orden regular de primogenitura y representación, sin distinción de sexo; huelga decir que fue finalmente rechazada.

15 Como mejor ejemplo del iusnaturalismo renovado alemán que postuló tales hipótesis, vid. BACHOF, O., *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, DÍAZ REVORIO, F. J. Y GARCÍA BELAUNDE, D. (dirs.), Palestra Editores, 2010.

e institucional"[16]. Como una vía para sortear las dificultades del procedimiento agravado de reforma del Título II, ÁLVAREZ VÉLEZ ha sugerido, apelando al consenso general que existe sobre esta cuestión, hacer coincidir el impulso parlamentario de la reforma con el final de la legislatura[17], facilitando así la renovación de las Cámaras que exige el artículo 168 y haciendo coincidir la discusión de la reforma con el periodo electoral —cuestión sobre cuya idoneidad procedimental cabría sustentar un interesante debate que, no obstante, excede a estas páginas—.

Dos cuestiones más a reformar afectan al artículo 57. Una de ellas es la que se refiere a los títulos inherentes al sucesor a la Corona de España, que deberían concretarse en su apartado segundo a efectos de alcanzar una mayor seguridad jurídica[18]: el Principado de Asturias, el Principado de Gerona, el Ducado de Montblanc, el Condado de Cervera, el Señorío de Balaguer y el Principado de Viana. Otra incide directamente en la oposición del Rey y de las Cortes al matrimonio de quien se encuentre en el orden sucesorio (art. 57.4 CE), y se hace también necesaria después de algunos episodios recientes: por una parte, el término "prohibición" resulta incorrecto y debería ser sustituido por el de "oposición"[19], dada cuenta de que es sorteable —con la consecuencia, claro está, de la pérdida de los derechos sucesorios—, y por otra encontramos aquí una excepción a la imposibilidad general de acudir a la legislación orgánica de desarrollo, pues en tanto que resultan afectados los derechos fundamentales comprendidos en los artículos 14, 23 y 32 CE, una norma de esta índole debería establecer las garantías necesarias para su restricción o condicionamiento. Con posterioridad, y en el epígrafe adecuado, profundizaremos en esta cuestión.

En fin, la doctrina ha puesto de relevancia que sería conveniente sistematizar en el artículo 62 las distintas funciones atribuidas al Rey, no sólo a lo largo del propio Título II sino también del conjunto de la norma fundamental, y se hace igualmente necesaria la incorporación constitucional de las exigencias que, en la práctica, operan ya en materia de control y transparencia sobre la Casa Real y de sometimiento a refrendo de la elección de su Jefatura por parte del monarca. En el caso de la primera, como ha recordado MESTRE DELGADO, el artículo

16 De nuevo, Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006, p. 33.

17 ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., "La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978: necesidades de reforma", *Razón y Fe*, núm. 1393, 2014, p. 467.

18 Tal fue precisamente el objeto del Real Decreto 54/1977, de 21 de enero, sobre Títulos y Denominaciones que corresponden al Heredero de la Corona.

19 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 87.

105.b CE precisaba de una interpretación extensiva que se concretó finalmente en el artículo 2.1.f de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al incluir en su ámbito subjetivo de aplicación a la Casa de Su Majestad el Rey[20] "en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo"[21] [22]. Por añadidura, y como se ha visto, fueron aprobados a instancias del monarca diversos Reales Decretos que, en primer término, hicieron aplicable al alto personal de su Casa el régimen general de conflictos de intereses e incompatibilidades, obligaron a la presentación de declaraciones de bienes y habilitaron a la aprobación de un Código de Conducta para aquél; en segundo, sometieron la actividad contractual de la Casa Real a los principios de publicidad y transparencia; en tercero, atribuyeron al Tribunal de Cuentas el control sobre su presupuesto e hicieron pública su contabilidad a través de su página web; y en último, establecieron diversas obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso, en este último caso canalizado a través de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno[23] [24]. En cuanto se refiere, por último, a la cuestión del refrendo y el nombramiento del Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey, viene aplicándose desde que Juan Carlos I así lo decidiera durante los primeros años de su reinado, lo cual tampoco obsta a su expresa previsión constitucional.

20 Con arreglo al Apartado III de su Preámbulo, "el ámbito subjetivo de aplicación de este título, recogido en su capítulo I, es muy amplio e incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas [...]. En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas […]".

21 Siendo éstas, con arreglo a reiterada jurisprudencia (por toda, STS de 27 de noviembre de 2009), las referidas al personal, administración y gestión patrimonial de los órganos constitucionales (*ex* art. 1.3.a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

22 MESTRE DELGADO, J. F., "Transparencia y Casa Real", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, p. 134.

23 Con arreglo a la disposición adicional sexta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, "la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley".

24 Respecto de todo ello, Reales Decretos 772/2015, de 28 de agosto, y 297/2022, de 26 de abril, de modificación del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad El Rey, con arreglo a cuyas Partes Expositivas "se introdujeron determinadas previsiones tendentes tanto a reforzar el principio de transparencia en su funcionamiento como a garantizar su eficiencia [la de la Casa de Su Majestad el Rey]".

3.2. Reformas de mayor complejidad y calado

Creo que puede decirse que nuestra Constitución reúne, en lo que se refiere a la regulación de la Corona, un acierto o virtud general: en el ámbito comparado supone —junto con la sueca y la japonesa— una de las más explícitas y exhaustivas en la ordenación de la monarquía, que aunque ni mucho menos es total, como veremos, sí armoniza ciertamente la deferencia hacia la Corona y las exigencias de seguridad jurídica propias de un Estado democrático de Derecho[25]. Sin embargo, también puede advertirse en nuestra regulación una problemática genérica: en realidad, y si atendemos a nuestros antecedentes históricos, con la Constitución de 1978 nos encontramos ante nuestra primera monarquía pura y estrictamente parlamentaria —no lo fue a todos los efectos la de 1876— y, por tanto, no disponemos de una serie de usos y convenciones capaces de colmar la generalidad de lagunas que puedan derivarse de nuestra regulación constitucional[26]. Ello nos obliga a internarnos, a pesar de que sus previsiones sean, como hemos dicho, razonablemente concretas, en el terreno de la reforma constitucional.

Así pues, y en primer término: clásicamente se ha identificado el artículo 65 como el único espacio en el que el constituyente decidió otorgar libertad al monarca, al proclamar que "el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye *libremente* la misma" y que "el Rey nombra y releva *libremente* a los miembros civiles y militares de su Casa". Sin embargo, existen otros dos ámbitos de cierta discrecionalidad, que BELDA PÉREZ-PEDRERO ha bautizado como acciones inconcretas al servicio de las funciones de moderación y arbitraje[27]: la ya señalada oposición al matrimonio (art. 57.4) y la designación de candidato a la Presidencia del Gobierno (art. 99).

Se trata este último de un aspecto que, en un principio, no nos aboca a reconocer en el monarca un excesivo margen de autonomía más allá de su función

25 TORRES DEL MORAL, A. "Veinticinco años de Monarquía parlamentaria", en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Documentos de Trabajo 50, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2004, p. 135.

26 En este sentido, DÍAZ REVORIO, F. J., "Los retos de la monarquía parlamentaria…", p. 170, al identificar como límite a la tradición histórica de la Corona la propia Constitución en su letra o espíritu, sin que quepa admitir la costumbre *contra constitutionem*. De igual modo, GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 87, señalando que "no cabe alegar, pues, normas periclitadas, ni ancestrales usos y costumbres ni extraer conclusiones pretendidamente válidas de principios que pudieron ser aplicables en otras épocas".

27 BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 2003, p. 83.

moderadora —téngase presente, de hecho, que en caso de no ajustarse a su papel neutral cabría la denegación del refrendo por el Presidente del Congreso—, pero que en realidad nos permite realizar algunas consideraciones: de una parte, debe recordarse que lo ocurrido en el año 2016 no encontraba previsión constitucional expresa, ni en la declinación de la candidatura a la Presidencia de Mariano Rajoy ni en la no-propuesta por parte del Rey de un segundo candidato tras el rechazo de la investidura de Pedro Sánchez. Sin dudar del encaje en sus funciones de las actuaciones entonces desarrolladas por el monarca, no han faltado las voces que han propuesto la incorporación de estos supuestos a la norma fundamental[28], ni tampoco las partidarias de reducir la discrecionalidad del Rey en esta función, aunque ciertamente se me hace difícil la imaginación de supuestos en los que su protagonismo sea verdaderamente determinante[29].

Por lo demás, lo cierto es que la práctica sí ha aportado suficientes elementos a tener en cuenta en lo que se refiere a esta cuestión: los usos constitucionales han determinado, por ejemplo, que los representantes a los que el monarca convoque a consultas no sean los de los grupos parlamentarios —pese a que la Constitución hable de "grupos políticos" y quepa realizar, quizás, una interpretación sistemática en consonancia con el artículo 78.1—, sino los de los partidos, o que haya de proponer al candidato del partido con más diputados o al que le siga si es que el primero lo hubiera rechazado[30]. Así pues, sólo cabrá concluir que, aunque en nuestro caso pueda excederse mínimamente la mera formalidad testimonial en la intervención regia, no nos encontramos ante supuestos propios de la experiencia comparada, en los que el encargado de mediar entre las fuerzas es ciertamente más discrecional en sus facultades[31]. Por ello, respecto de la cuestión planteada en 2016 no queda sino constatar lo evidente: nunca habría sido cometido del Rey buscar acuerdos en favor de un determinado candidato para resolver el bloqueo político, ni acudir a una tercera figura de prestigio para tratar de resolver la situación, pues la solución constitucional era la celebración de unas nuevas elecciones.

28 En este sentido, GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 96. La autora postula también, incluso, la previsión de mayorías simples cualificadas al efecto de evitar los bloqueos planteados en aquel momento por los grupos parlamentarios, criticando un desnaturalizado uso de la abstención a modo de voto afirmativo y proponiendo una reforma de los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso.

29 Un estudio actualizado sobre la problemática de la designación de candidato a la Presidencia del Gobierno puede encontrarse en REVENGA SÁNCHEZ, M., "Cuando formar Gobierno se hace problemático: una lectura del artículo 99 de la Constitución tras el final del bipartidismo", VÁZQUEZ ALONSO, V. J. y MARTÍN MARTÍN, S. (coords.), *El Rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*, 2021, pp. 375-383.

30 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Monarquía y Constitución en 2024", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, pp. 107-108.

31 Como señala 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 esencia legitimadora constitucional", *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2014, núm. 16, p. 163, nos encontramos ante una labor de mera comunicación con los distintos órganos y poderes del Estado, sin descartar, es cierto, un mínimo papel de mediación que, no obstante, no se concretaría en ningún caso en una verdadera función vinculante en la práctica.

Por otra parte, y en punto a la inviolabilidad, a mi modo de ver se hace necesario excluir con claridad en la Constitución la irresponsabilidad del Rey por actos privados y no refrendados[32], bien en el propio artículo 56.3 o bien mediante una hipotética legislación de desarrollo aprobada los términos antes indicados. Aun pudiendo compartir las tesis que apuntan a la inviolabilidad como un elemento indispensable de toda monarquía en clave comparada, sin el cual la misma quedaría desnaturalizada[33], y determinante de un deber de ejemplaridad del Jefe del Estado —o en caso contrario de abdicación, bajo amenaza de desaparición de la monarquía en uso de la herramienta prevista en el artículo 168—[34], no puedo seguirlas hasta el punto en el que afirman que su extensión más allá de los actos debidos es la verdaderamente propia de la institución —o que la inviolabilidad real es la que recae sobre "la persona" del Rey (*ex* art. 56.3)—. Al margen de la experiencia comparada, que ciertamente responde a este esquema con la única y no segura salvedad del caso sueco, creo que no es necesario acudir ni siquiera a pretendidos valores democráticos o igualitarios para entender que no es razonable ni lógico que un sujeto, cualquiera que sea, pueda realizar toda

32 Se trataría, pues, de constitucionalizar expresamente lo que a mi modo de ver ya cabe interpretar del texto actual de la norma, a pesar de no haber sido la práctica legislativa tras la abdicación del Rey Juan Carlos I ni la judicial. Como claramente expone DÍAZ REVORIO, *ibid.*, p. 165, debería entenderse el artículo 56.2 en su contexto, esto es, el del refrendo previsto en los artículos 64 y 65.2 al que el mismo se remite, comprendiendo pues que la inviolabilidad se refiere exclusivamente los actos constitucionales del monarca, los que ejecuta en su condición de rey, estén o no sometidos a refrendo, pero no a sus actos privados; igualmente, una caracterización de esta clase resultaría más cercana a la de la inviolabilidad de los parlamentarios.

33 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA identifica como rasgos definitorios e irrenunciables de la monarquía la sucesión hereditaria, el ejercicio vitalicio de la Jefatura del Estado y la irresponsabilidad. *Vid*., al respecto, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., Voz "Irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey", MONTOYA MELGAR, A., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1995, tomo III. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha recordado que la protección jurídica que la inviolabilidad otorga a la Corona encuentra su legitimidad en la defensa del propio Estado Constitucional (STC 177/2015, de 22 de julio), garantizando que la pieza de equilibrio y garantía del sistema permanezca salvaguardada frente a eventuales maniobras arteras procedentes de la deslealtad de otros poderes del Estado, en palabras de BIGLINO CAMPOS, "La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos",*VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, 2001, p. 207. Por el contrario, otros autores disienten de estas tesis, y proponen la eliminación de la inviolabilidad. *Vid.,* por todos, PÉREZ ROYO, J., "Jefatura del Estado y democracia parlamentaria", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 39, 1984, pp. 7-27 y OLIVER ARAUJO, J., "La reforma constitucional de la Corona (Una propuesta radical y diez moderadas)", *Revista de Derecho Político*, núm. 77, 2010, pp. 15-69.

34 En sentido, ARAGÓN REYES, M., "La conservación esencial de la monarquía parlamentaria…", cit., pp. 21-22, al hablar de un equilibrio entre normas políticas y jurídicas que identifica como la esencia de la institución monárquica. No cabría, por el contrario, acudir a la inhabilitación prevista en el artículo 59.2, pues como señala DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., "Reflexiones sobre la inviolabilidad de la Corona en el Estado democrático de Derecho", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 31, 2021, p. 24, la misma se refiere a causas de carácter físico o psíquico, pero no político, interpretación que se desprende de una hermenéutica sistemática junto con el artículo 56.

conducta sin generar responsabilidad alguna[35]. Huelga decir, en cualquier caso, que en este punto estimo difícil el alcance de un mínimo consenso para proceder a la reforma constitucional.

3.3. Monarquía y mutación constitucional

No nos encontramos ya, en este punto, ante una estricta reforma constitucional: no hemos de perder de vista los límites que la misma atañe, puesto que la frontera entre mutación constitucional y reforma implícita resulta inquebrantable[36]. Sin embargo, sí se trata de supuestos en los que el contenido y alcance de la norma fundamental ha variado —en términos de JELLINEK, de forma no intencional—, a pesar de haberse conservado el tenor inicial de sus preceptos tal y como los alumbró el constituyente. Como es sabido, en el caso español las mutaciones constitucionales han sido diversas, y se han materializado bien a través de prácticas que, sin conculcar la Constitución, la han complementado —esencialmente mediante convenciones entre las distintas fuerzas políticas— o bien a través de interpretaciones de la norma fundamental[37]. De entre todas ellas podemos destacar, de un lado, los pactos autonómicos de 1981 y 1992, que optaron por una interpretación de la regulación operada por el Título VIII y que, a través del denominado "café para todos", concretaron su aplicación, cerrando la puerta a las demás posibles; de otro, la mutación que supuso el ingreso español en la Comunidad Europea para las bases ideológicas de la norma fundamental y para la comprensión de su artículo 93[38]; y en fin, la labor interpretativa realizada por el Tribunal Constitucional, al reconocer elementos implícitos en la norma básica.

35 En todo caso, ni con estas premisas la cuestión se antoja fácil, pues ya señala DÍAZ REVORIO, DÍAZ, F. J., "La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución", *Pensamiento Constitucional*, núm. 20, 2015, p. 85, que no es sencillo determinar qué actos del rey deberían quedar fuera del control jurisdiccional, en tanto que no lo es distinguir entre lo estrictamente privado y lo privado con relevancia pública.

36 Respecto de las mutaciones constitucionales, *vid.* JELLINEK, G., FOSTER, C. (trad.), *Reforma y Mutación de la Constitución (1906)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. En cuanto a los límites de la interpretación constitucional y la reforma implícita, vid. DÍAZ REVORIO, F. J., "De la "Constitucionalidad sobrevenida" a la "fundamentalización" de derechos de rango legal: algunas consideraciones sobre los requisitos y límites de la interpretación evolutiva al hilo de los casos del matrimonio homosexual, el aborto y la eutanasia", DÍAZ REVORIO, F. J., LÓPEZ GUERRA, L. M., LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (dirs.), REBATO PEÑO, M. E. (coord)., *Constitución y control jurisdiccional del poder: estudios en homenaje a Eduardo Espín*, Tirant lo Blanch, 2024.

37 MUÑOZ MACHADO, S., "De la Constitución del Rey a la Constitución de la Princesa", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, p. 141.

38 Mutación apuntada en primer lugar por MUÑOZ MACHADO, S. en *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, 1993.

Sostiene MUÑOZ MACHADO que, a pesar de la gran rigidez con que el constituyente blindó la reforma de la Constitución en su núcleo duro, nos encontramos hoy ante una norma de tipo flexible, que acompasa el avance social con su innovación aplicativa, incluso —y especialmente— en lo que se refiere a la propia regulación de los derechos fundamentales[39], especialmente protegida. Quizás en este punto podamos ubicar algunos fenómenos que han afectado a la Corona, ciertamente uno de los ámbitos que se han mostrado más claramente abiertos a la mutación en la historia del constitucionalismo comparado: el tránsito de la monarquía *de doble confianza* entre Rey y Ejecutivo a la parlamentaria, que consagraría el principio democrático y, con ello, la propia pervivencia de la institución, no se realizó siempre a través de la reforma constitucional, sino también de nuevas costumbres que, coexistiendo con la vieja letra constitucional, adaptarían su interpretación a los nuevos tiempos[40]: incluso cuando, a mediados del siglo XX, se produjo la gran reforma de los estatutos constitucionales de la monarquía, Estados como Holanda y Noruega continuaron apostando por la vía de la evolución mutativa[41].

A mi juicio, el caso más claro de mutación constitucional del Título II lo constituye, y no en vano es el más citado por la doctrina, la extensión del refrendo sobre actos libres y no debidos producida a instancia del Rey Juan Carlos I. Ya se ha indicado que, a tenor del artículo 65.2, el constituyente descartó que el nombramiento y relevo de los miembros de la Casa Real contribuyera a la formación de la voluntad estatal[42]. Sin embargo, y para apuntalar la caracterización de la misma como mero aparato burocrático al servicio de la Corona y de su independencia funcional[43] —la experiencia de las camarillas palaciegas fue

39 *Vid*. MUÑOZ MACHADO, *Vieja y nueva Constitución*, Crítica, 2016.

40 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., "La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación actual", *Revista de Derecho Público*, núm. 44, 1998, p. 237.

41 GARCÍA CANALES, M., "Las Monarquías parlamentarias europeas", TORRES DEL MORAL, A. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coords.), *Estudios sobre la Monarquía, Universidad Española de Educación a Distancia*, 1996, p. 43.

42 *Ibid.*, p. 253.

43 MENÉNDEZ REXACH, A., *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 156. Un sector de la doctrina identificaba en la regulación de la Casa Real la capacidad de ésta de poner en marcha mecanismos constitucionales, como indica respecto de la antigua redacción del artículo 2 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo (que atribuía a la Casa Real "las relaciones del Rey con los organismos oficiales, entidades y particulares, que tienen relevancia pública y afectan directamente a las funciones simbólicas y representativas que corresponden al Rey como Jefe del Estado"; la dicción actual no es exactamente la misma), BASSOLS COMA, M., "Instituciones administrativas al servicio de la Corona: la dotación de la Corona, la Casa de S. M. El Patrimonio Nacional", en LUCAS VERDÚ, P. (comp.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 172.

recurrente en nuestra monarquía decimonónica—, la iniciativa del Jefe del Estado[44] permitió avanzar hacia un acuerdo y refrendo gubernamental que es a día de hoy la práctica constitucional y puede identificarse como mutación.

Otros autores han identificado más casos, como el del papel del Rey en la formación de gobierno, al que ya nos hemos referido y respecto del que, a pesar de nuestra tasada regulación constitucional —a juicio de FREIXES SANJUÁN, la más novedosa y precisa de todas las monarquías parlamentarias, motivo por el cual el papel de las convenciones será menor que en otros sistemas[45]—, la costumbre[46] sí ha aportado, como hemos visto, algunos elementos que quizás podrían calificarse como mutaciones. Creo que también sería posible aludir, en este sentido, aunque parte de la doctrina la haya calificado como originalista[47] y, por lo demás, sea mayoritaria entre la misma, a la interpretación que se ha hecho de la inviolabilidad, que como ya he indicado parece alejarse de una hermenéutica sistemática de los artículos 64 y 65.2 —a la cual creo que no es óbice suficiente que la Constitución hable de que "la persona del Rey es inviolable" (art. 56.3)—, y que han afianzado tanto la legislación aprobada en 2014[48] como la jurisprudencia[49]. Y

44 Los hechos ocurridos el 23 de febrero de 1981, que involucraron a un general que había pertenecido al personal militar de la Casa del Príncipe, confirmaron el acierto de la misma y de la doctrina que se había mostrado favorable a tal proceder.

45 FREIXES SANJUÁN, T., "La Jefatura del Estado Monárquica", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, 1991, p. 102.

46 Como apunta SÁNCHEZ URRUTIA sobre la base de JELLINEK, es posible distinguir entre varias clases de mutaciones constitucionales: las derivadas de la práctica parlamentaria, administrativa y jurisdiccional; de la necesidad política; de la costumbre o convención; la del desuso de las facultades estatales; y la de la integración de las lagunas constitucionales. *Vid.* SÁNCHEZ URRUTIA, A. V., "Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución. Una aproximación al origen del concepto", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 58, 2000, pp. 105-135.

47 En este sentido, DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., "Reflexiones sobre la inviolabilidad...", pp. 22-23, al señalar que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, el constituyente habría modificado el fundamento y razón de ser de la inviolabilidad para adaptarla al Estado democrático, pero no se extensión. En los mismos términos GARCÍA MAJADO, P., "Significado y alcance de la inviolabilidad del rey", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, 2021, p. 360.

48 La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, interpreta el texto constitucional en el sentido que sigue —y lo hace de un modo autónomo, sin remisión o apoyo alguno en la jurisprudencia—: "Conforme a los términos del texto constitucional, todos los actos realizados por el rey o la reina durante el tiempo en que ostentare la jefatura del Estado, cualquiera que fuere su naturaleza, quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad. Por el contrario, los que realizare después de haber abdicado quedarán sometidos, en su caso, al control jurisdiccional […]". La jurisprudencia que ha abordado la inviolabilidad es, para más señas, posterior: SSTC 98/2019, de 17 de julio y 111/2019, de 2 de octubre.

49 Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 90 de Madrid, de 9 de octubre de 2012, en relación con acciones civiles relativas a asuntos privados del Rey Juan Carlos I.

en fin, quizás podríamos preguntarnos si la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, habría producido una mutación constitucional, extralimitándose respecto de la mera formalización del acto que se exige por el artículo 57.5.

4. Reforma y desarrollo legislativo

4.1. Acerca de una ley general sobre el estatuto de la Corona

Ya he apuntado que la aprobación de una Ley Orgánica de desarrollo del Título II, destinada a regular integralmente el estatuto de la monarquía o, mejor dicho, el estatuto del Rey y sus funciones, requeriría de una previa reforma constitucional: como ya se ha dicho, no cabe otra hermenéutica del artículo 81 que la restrictiva, sin que quepa interpretar este precepto como un *numerus apertus* que permita la regulación de otras materias mediante normas orgánicas. Así pues, se hace requisito previo e indispensable la incorporación de una previsión constitucional que atribuya a éstas el desarrollo de cuantas cuestiones afectan a las facultades y deberes del Rey, permitiendo así complementar las previsiones constitucionales y dotarlas de una mayor seguridad jurídica —tal y como hace el artículo 57.5 en relación con las abdicaciones, renuncias y dudas de hecho o de derecho sobre el orden sucesorio—.

Sólo a partir de ello sería posible hablar de lo que muchos autores han identificado, mas en algunos casos sin apuntar este esencial aspecto, como una Ley Orgánica de la Corona, capaz de abordar aquellas cuestiones sobre la misma que hoy carecen de una regulación integral y cerrada. A mi juicio, se trata de una opción razonable, pues ya hemos visto que los usos y convenciones en la materia no son, con excepciones, bastantes. Sin embargo, creo que ni siquiera ello nos eximiría de afrontar algunos casos difíciles: por ejemplo, el determinar si, aun con habilitación constitucional, el legislador orgánico podría decidir hasta dónde alcanza la inviolabilidad del Rey —por ejemplo, en relación con los actos privados o con los actos realizados antes de ser monarca y no prescritos[50]; ya lo ha hecho, aunque sin pronunciamiento al respecto del Tribunal Constitucional, en relación con los actos comprendidos durante el reinado una vez se produce la abdicación y con los actos posteriores a la misma, amparando a los primeros pero dejando fuera a los segundos— o por el contrario, como indicaba ARAGÓN REYES, se trata de cuestiones reservadas al consenso constitucional.

50 TORRES DEL MORAL, A., "En torno a la abdicación de la Corona", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, p. 33.

Por añadidura, y también nos hemos referido ya a ello, debe hacerse una puntualización en relación con el artículo 57.4 de la Constitución: una hipotética Ley Orgánica de la Corona debería quizás incidir en esta cuestión, desarrollando algunos aspectos generales y básicos sobre la misma y estableciendo, además, las debidas garantías para la restricción de los derechos proclamados en los artículos 23 y 32—asimismo, indirectamente, del 14—. Ley que, en cualquier caso, y al igual que ocurre con el artículo 57.5, no podría llegar a lo puramente casuístico: se hace muy difícil atisbar todos los posibles escenarios que harían aconsejable la manifestación de la oposición al matrimonio y la exclusión de los derechos sucesorios. O bien, como apunta GÓMEZ SÁNCHEZ, quizás fuera más conveniente una ley orgánica específica sobre esta cuestión —habilitada a través de una reforma del artículo 57.4—, que formalizase en cada caso la oposición y fijase su alcance y efectos concretos[51]. En último, algunos autores han planteado la necesidad de aprobar una normativa reguladora de la Regencia, en la que se precisaran con claridad los presupuesto físicos y psíquicos determinantes de la inhabilitación y el procedimiento aplicable a la misma[52].

4.2. Abdicación y normas singulares

Cuestión distinta es, necesariamente, la de la abdicación. Con la del Rey Juan Carlos I, ocurrida en 2014, la doctrina se dividió entre quienes señalaban que se trataba de un acto personalísimo y unilateral del monarca, sin acompañamiento legal posible, y los partidarios de la aprobación de una ley orgánica. La misma, que a mi juicio era la única con encaje constitucional —ninguna otra opción deja el artículo 57.5 CE—, se concretó en la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Parece claro que lo que exige el precepto constitucional es una norma por cada caso, que aúne las voluntades del Ejecutivo, con su facultad de propuesta, del Parlamento, con su facultad de enmienda y aprobación, y del Rey, con la sanción y promulgación de la ley[53]; y que será, como ya se ha indicado, una norma singular o, en puridad, una ley orgánica-acto constitucional de las Cortes, derivada del propio acto constitucional de la abdicación[54] que constituye, a su

51 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 87.

52 TAJADURA TEJADA, J., "El primer decenio del reinado de Felipe VI: balance y retos para el futuro", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, p. 195.

53 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 78.

54 ARAGÓN REYES, M., "La Corona", *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 703-704.

vez, la renovación de un órgano constitucional trascendental —cuestión en la que se encuentra precisamente el fundamento de la concurrencia de los representantes populares en su formalización—.

Sin embargo, cabría discutir si, al margen de la necesidad de esta concreta norma, que es indiscutible por exigencias prácticas —las Cortes han de aprobar, que no confirmar[55], el hecho que en sí mismo constituye la abdicación—, habría sido conveniente contar con una normativa general sobre abdicaciones —así la tienen, por ejemplo, los Países Bajos—, que podría ser autónoma o incluirse en la pretendida Ley Orgánica de la Corona[56] y que, con carácter general, y sin perjuicio de las particularidades de cada caso, abordaría los aspectos básicos de los supuestos identificados por el artículo 57.5, esto es: los de abdicación y renuncia o, con algo más de dificultad, los relativos a las dudas de hecho o de derecho que hoy puedan atisbarse en relación con el orden sucesorio —sin perjuicio una vez más, tal y como exige la Constitución, de la aprobación de una norma en cada caso—. Creo que una ley de tales características se habría revelado particularmente útil para evitar la incertidumbre inicial que acompañó a la abdicación del Rey Juan Carlos I, no sólo en cuanto al instrumento normativo adecuado para ella[57] sino también en cuanto a la solución que hubo de darse a su estatuto. Se aprobó entonces una doble enmienda, sin debate de fondo y de urgencia, a la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, lo cual creo que constituye un proceder ciertamente reprochable.

Por añadidura, se hace a mi juicio necesaria la regulación de un estatuto para la condición que comúnmente se denomina como de *Rey emérito*, pues

55 TORRES DEL MORAL, A., "En torno a la abdicación de la Corona", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, p. 27.

56 Se ha hablado en la doctrina incluso de regular por medio de algún precepto no orgánico cuestiones relacionadas con la Corona (en este sentido, GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 79). Sin dudar de que la regulación ordinaria pueda afectar tangencialmente a la Jefatura del Estado, pues ya hemos visto algunos ejemplos de que lo hace, el desarrollo por esta vía de cuestiones previstas en el Título II no es a mi juicio una opción tan clara: como se ha dicho, el artículo 81 veda hoy el recurso a la norma orgánica, y una de las interpretaciones a que ello nos aboca es la de entender que, en tanto que no se puede lo más, tampoco lo menos —cuestión distinta sería si se habilitara previamente, a través de la apuntada reforma constitucional, a la regulación orgánica de la monarquía, en cuyo caso este argumento decaería—; sin embargo, y a favor de la regulación ordinaria, cabría también entender que no encontramos en este punto una limitación expresa en la Constitución como la que incorpora el artículo 81. En último término, deben recordarse una vez más las tesis de ARAGÓN REYES sobre la regulación de la monarquía y el consenso constitucional.

57 SERRANO J. M., "La abdicación y sus derivadas jurídicas", *El Mundo*, 4 de junio de 2014.

nada prevé la Constitución respecto de sus derechos, obligaciones o régimen de responsabilidad —a lo cual no obsta que a esto último se le haya dado ya, necesariamente, una solución—[58]. Sin que ello pueda calificarse, creo, como un imperdonable error del constituyente, pues la constante histórico-jurídica en el caso de muchas monarquías ha sido su carácter vitalicio —puede pensarse en el caso de la Constitución belga, que parece dar por hecho, en sus artículos 90 a 93, que el Rey no abdica, sino que deja el trono por muerte o por imposibilidad de reinar[59]—, lo cierto es que a través de dicha regulación podrían clarificarse no sólo cuestiones de la relevancia del aforamiento o, en su caso, la inviolabilidad, sino que se concretaría en mayor medida el papel constitucional del monarca abdicado —es razonable pensar que, con carácter general, su simbolismo e incluso *auctorita*s subyacerán, aun atenuadas por su nueva condición—[60].

5. Sobre el papel arbitral y moderador del Rey. ¿Es suficiente?

En los últimos tiempos, que como ya he indicado creo que no son los de mayor plenitud y vigor para lo jurídico-constitucional, hemos podido escuchar algunas voces que achacan al monarca una inacción o dejación de funciones frente a lo que, esencialmente concretado en la Ley de Amnistía, se identifica como una acción abusiva del Ejecutivo y de las Cortes. Pese a que ciertamente puedo compartir este último extremo, y así lo ha hecho buena parte de la doctrina, no puedo decir lo mismo respecto de las posturas de quienes —desde la opinión pública, no desde la academia— han recriminado o casi responsabilizado al rey de dicha situación jurídica. Huelga decir que la nuestra es una monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE)[61] y que ello arrastra diversas implicaciones básicas: en los célebres

58 REY, F., "El Rey y la ley", *El País*, 4 de junio de 2014.

59 ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., "La monarquía parlamentaria en la Constitución…", cit., p. 469.

60 Así lo sugiere VIGIL DE QUIÑONES OTERO, D., "Un estatuto del emérito (a cuatro años de la abdicación)", *Fundación Hay Derecho*, 2018.

61 *Vid.* ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., "La monarquía parlamentaria en la Constitución…", cit., p. 469, que recopila el conjunto de enmiendas formuladas en relación con el precepto, con las más diversas motivaciones y alcances: en el Congreso, núm. 36 ("la forma política de España es la Monarquía Constitucional"), núm. 76 ("la forma política actual del Estado español es la monarquía constitucional"), núm. 455 ("la forma de gobierno es la monarquía constitucional"), núm. 691 (suprimía la palabra "parlamentaria"), núm. 736 ("la forma del Estado español es la Monarquía parlamentaria"), núm. 64 (supresión del apartado), núm. 241 (supresión y modificación del artículo 1.1: "el Estado español, formado por una comunidad de pueblos, se constituye en una república democrática y parlamentaria") y núm. 587 (supresión e integración de su contenido en el apartado 1.1). Al respecto, la Ponencia informaría con fecha de 17 de abril de 1978 que "después de un detenido análisis de las enmiendas que pretenden sustituir la expresión "forma política" por otras como "forma de Gobierno" o "forma de Estado", la

términos de BAGEHOT[62], el rey *reina pero no gobierna*[63] y sólo le corresponde *ser consultado, animar y advertir;* en los nuestros, sus funciones son simbólicas, moderadoras y arbitrales —esta última de clara importación francesa—, pues la Corona no constituye ya el principio activo del Estado ni tiene otra legitimidad que la democrática[64] y, sobre esta base, sus funciones constitucionales son estrictas y tasadas —conferir al monarca facultades discrecionales de relevancia política no tendría encaje en un Estado democrático, con las salvedades muy puntuales que antes se han apuntado—.

Ello no ha de llevar al entendimiento ni de que los criterios interpretativos de su posición constitucional sean estrictamente los mismos que en el caso de los distintos órganos del Estado[65], ni tampoco de que el constituyente le privara, al igual que del ejercicio de *potestas*[66], del de *auctoritas:* sí le concedió un margen dentro del cual ejercer una influencia no articulada jurídicamente[67], mas derivada, de un lado, de su encarnación de la unidad del Estado y de la continuidad de la Constitución[68] y, de otro, de su capacidad de integración y de estabilización

Ponencia entiende que la expresión "forma política" es más genérica y amplia que las propuestas y, en consecuencia, no acepta la sustitución propuesta" Concluyendo así que "la Ponencia entiende que la expresión "Monarquía parlamentaria" es técnicamente más precisa que la propuesta por la enmienda del Sr. Gómez de las Roces, la enmienda del Sr. Gastón Sanz, la enmienda del Sr. López Rodó y la enmienda del Sr. Ortí Bordás, no aceptando tampoco las enmiendas que pretenden la supresión de este apartado, del Sr. Letamendía Belzunce y la del Sr. Rosón Pérez". En lo que se refiere al Senado, tampoco prosperó ninguna: enmiendas núm. 289 (supresión), núm. 443 (abogando por una "República democrática y parlamentaria"), núms. 116, 128, 227, 319, 442 (partidarias de una referencia al carácter constitucional de la monarquía parlamentaria) y núm. 596 (eliminación del término parlamentario y sustitución por otro más adecuado).

62 BAGEHOT, W., *The English Constitution*, 1867.

63 Sin duda, la expresión ha sido muy reiterada entre nuestra doctrina por su utilidad para caracterizar el papel constitucional de la monarquía en un sistema parlamentario como es el español. En este sentido, *vid.* EXPÓSITO GÓMEZ, E., "El rey no gobierna, pero reina. El «poder» de la *auctoritas* regia", CASTELLÀ ANDREU, J. M. (coord.), *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*, 2024, pp. 239-269.

64 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Monarquía y Constitución...", cit., p. 106.

65 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria…", cit., p. 88.

66 Como señala DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., "Reflexiones sobre la inviolabilidad...", p. 24, la Constitución hace recaer la más alta auctoritas en el Rey y la potestas en los demás órganos constitucionales.

67 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., "Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona", en ROLLNERT LIERN, G. (Coord.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, 2007, p. 3.

68 Sobre este particular, *vid.* ROLLNERT LIERN, G., "El rey, símbolo de la unidad y permanencia del Estado", VILLANUEVA TURNES, A. (coord.), *40 años de monarquía parlamentaria*, Cólex, 2019, pp. 11-35. Del mismo autor, y más recientemente, "La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada", en VV.AA., *Reinventando la tradición., Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Aranzadi, 2022, pp. 37 y ss.

institucional —cuya razón de ser ha de encontrarse en su posición neutral frente a los actores políticos—[69]. En este sentido, algunos autores se han referido a una doble legitimidad de la Corona, la democrática y la funcional, reconduciendo esta última a la posición moderadora del monarca[70].

Realizadas estas precisiones, creo que la cuestión que nos ocupa atañe en realidad a cuán extenso es el ámbito de dicha *auctoritas* y cuánto margen de maniobra permite, según los casos, para el Rey. El ejemplo más claro de ella, a mi juicio, es el que un sector de la doctrina ha identificado como un *derecho de mensaje,* evidente paradigma del ejercicio de la función arbitral que, al menos en dos ocasiones, nuestros monarcas han ejercido. Su reconocimiento, se argumenta, resultaría implícito en la norma fundamental y, en realidad, en la propia idiosincrasia de toda Jefatura del Estado[71], como bien demuestran la enmienda formulada por el senador de designación real Julián Marías, al proponer una función regia de "dirigir mensajes a las Cortes Generales", y el voto particular con el que la acompañó el Grupo Socialista, que la atribuía a un pretendido Jefe de Estado republicano y hacía destinatario de la misma al conjunto de la nación.

Como recuerda TAJADURA TEJADA, y a pesar de que la enmienda se vio rechazada, en ella se identificaba el fundamento de la facultad de mensaje en la neutralidad del monarca, único habilitado para dirigirse a la totalidad del pueblo frente a figuras más políticamente significadas como la de un Presidente de la República. A mi juicio, y a pesar de que este argumento puede constituir una moneda de dos caras, pues fácilmente podría aludirse al carácter más democrático de este último para legitimar su apelación al Parlamento o a la nación, sí creo que se trata de una posibilidad inherente a la labor arbitral. El parlamentario socialista Ramos Fernández-Torrecillas ya advirtió entonces de que su falta de previsión expresa en nuestra Constitución no sería óbice para que la práctica impusiera el recurso a esta clase de actuaciones. En efecto, así ha ocurrido a la postre, hasta el punto de que la doctrina ha identificado ya una convención o costumbre constitucional[72], cuyo primer precedente

69 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Monarquía y Constitución...", cit., pp. 107-108. Especialmente acertada es, asimismo, la distinción de GARCÍA LÓPEZ, E., "¿Un Rey para qué?", *Revista de Derecho Político*, núm. 116, 2023, p. 260, al distinguir entre un monarca neutral y otro neutralizado, siendo la neutralidad la base esencial sobre la que el mismo puede ejercer su papel constitucional.

70 TAJADURA TEJADA, J., "El primer decenio del reinado…", cit., p. 190.

71 *Ibid.,* pp. 190-191.

72 TORRES DEL MORAL, A. "Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (Balance)", *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018, p. 56.

fue establecido por Juan Carlos I en su discurso del 23 de febrero de 1981 y que Felipe VI reiteró durante el 3 de octubre de 2017, dirigiéndose ambos monarcas a los poderes y órganos del Estado para exhortarlos —la práctica nos ha demostrado que decisivamente— a la defensa de una Constitución cuya continuidad simbolizaban. En términos del autor de referencia, cualquier otro proceder habría resultado incompatible con la función del monarca y, por tanto, la realizada resultaba la constitucionalmente exigible, deducible del artículo 56 de la Constitución[73].

Sin embargo, debo hacer una puntualización: los casos de padre e hijo no fueron iguales. Mientras que en 2017 nos encontramos ante un ejercicio ordinario del derecho de mensaje, en 1981 el monarca fue mucho más allá: si bien se dirigió a todos los españoles, también lo hizo en particular a las autoridades civiles y militares, asumiendo el poder y ordenando, sin refrendo alguno, el restablecimiento de la legalidad alterada por el conato golpista, lo cual queda al margen, sin duda, de toda función moderadora y arbitral. Ante el secuestro de las instituciones democráticas, se ha llegado a hablar incluso de la concurrencia de un refrendo tácito, vinculado a la situación de necesidad constitucional: como recuerda la doctrina[74], JELLINEK ya caracterizaba a ésta como origen de los cambios constitucionales, constituyendo para algunos autores una fuente extraordinaria y extralegal legítima, ordenada a la satisfacción de un interés preeminente del ordenamiento o a la salvaguarda de su propia pervivencia, que ha de operar en los casos de quiebra de la normalidad constitucional[75].

Así pues, y volviendo a la cuestión que nos ocupa: creo que la *auctoritas* del Rey sí lo faculta a la defensa activa de la pervivencia del régimen constitucional o de la nación, instando, si es necesario, a que los poderes constitucionales cumplan con las atribuciones que sólo ellos pueden ejercer —y no el Jefe del Estado—. No obstante, ello no ha de derivar en la conculcación de las funciones que, en el marco de la monarquía parlamentaria, la Constitución le impone, como en el caso de la amnistía ocurría respecto del procedimiento

73 TAJADURA TEJADA, J., "Legitimidad funcional de la Corona como magistratura de *auctoritas* basada en la neutralidad y la ejemplaridad", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 35, 2023, pp. 203-204.

74 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., "La irresponsabilidad del rey…", p. 535.

75 DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale* (9ª ed.), Wolters Kluwer-Cedam, 2017, pp. 303-304. Es esta última circunstancia la que lleva, en términos de FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, a descartar que nos encontremos ante otro supuesto de mutación constitucional, pues en este caso no varió la interpretación de ningún precepto constitucional sino que se actuó al margen de los mismos, circunstancia cuya legitimidad, además, ha de evaluarse siempre *ex post.*

legislativo (art. 62 CE, en relación con la sanción y la promulgación). A mi juicio, la cuestión difícil de resolver será la que permanece entre un extremo y otro, esto es, la que no supone una conculcación de los deberes regios pero sí incurre en una interpretación lo suficientemente extensiva —quizás abusiva— de la *auctoritas*[76] como para, en términos de JELLINEK, alcanzar una fuerza normativa de lo fáctico[77]. Ello no ha de confundirse con los actos privados del Rey que, sin necesidad de refrendo —aunque aquí no es pacífica la doctrina—, pueden tener una incidencia pública: tal fue el caso, por ejemplo, de la libre disposición por parte del monarca de los efectivos de su escolta y Guardia Real para la colaboración en las labores de emergencia de la DANA, y que como la prensa ha recogido provocó, al parecer, un enfrentamiento directo con el Ejecutivo.

De este modo, no cabe sino concluir —por más que sea una obviedad, aunque creo que su tratamiento se hace necesario pues en los últimos tiempos hemos podido asistir a la conformación de un cierto discurso social contrario a la actuación del Rey en el caso de la amnistía— que, al margen de la imaginación de un supuesto de gran trascendencia para la Constitución, en el que quizás cupiera hablar del antes aludido refrendo tácito, queda vedada al monarca toda iniciativa para desdibujar la formalidad y simbolismo de las funciones tasadas que se le encomiendan. Ello sería posible únicamente a través de una previa reforma de nuestro sistema, que le atribuyera, como ocurre en el caso de otras Jefaturas del Estado —no sólo en Repúblicas, también en la monarquía británica—, algunas facultades más propias un arbitraje material, discrecional en la limitación o veto de la actuación de otros poderes del Estado cuando

76 Pueden atenderse en este punto las posturas de SÁNCHEZ AGESTA, L. en "Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional", *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Centro de Estudios Políticos, 1978, uno de los primeros estudios realizados sobre nuestra actual regulación constitucional de la Corona, al calificarla como una "monarquía parlamentaria racionalizada" y apreciar demasiado rigurosa tal racionalización, que entendía anulaba "una de sus grandes virtudes, la flexibilidad en la relación y el juego de poderes" (p. 112). Igualmente interesantes resultan las reflexiones de TERUEL LOZANO, G., "La autonomía del Rey en la Constitución del 78: alcance de sus funciones y el necesario equilibrio entre las voluntades regia y refrendante", *Revista de Derecho Político*, núm. 120, 2024, pp. 128-129, crítico con la idea de considerar al monarca como un "magistrado de la crisis", que sólo resultaría válida en contextos de imposibilidad total de normal funcionamiento de las instituciones, en los que la actuación de cualquier órgano estatal en defensa del orden constitucional se produciría al margen de cualquier apariencia de legalidad y quedaría convalidada por la vía de los hechos. Así pues, los mensajes de Juan Carlos I en el 23 de febrero y de Felipe VI en el 3 de octubre no serían más que un ejercicio del poder de persuasión que debe comprenderse dentro de las facultades constitucionales de moderación y arbitraje. En un sentido favorable a la caracterización del rey como guardián último de la Constitución, HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Artículo 56. El Rey», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, *T. V*, Edersa, 1997, p. 65.

77 JELLINEK, G., MONEREO PÉREZ, J. L. (trad.), Teoría General del Estado, Comares, 1999.

su funcionamiento se estima inadecuado al interés general o constitucional. Pero en tal caso ya cabría preguntarse si el principio democrático permanece incólume.

6. Conveniencia y oportunidad del momento presente para la reforma

Sólo queda por abordar una última cuestión: analizadas ya las posibilidades de reforma y regulación, su viabilidad y las herramientas óptimas para acometerlas, resta preguntarnos si se trata del momento más adecuado para ello. A mi juicio, y sin extenderme demasiado en este asunto, la respuesta es negativa. Los detractores del régimen constitucional y del consenso sobre el que se edificó no son escasos, y han demostrado impugnarlo frontalmente en más de una ocasión y con consecuencias graves. La configuración actual del Parlamento, y el decisivo protagonismo en el juego de mayorías de estas fuerzas contrarias al sistema —protagonismo que, ya se ha dicho, se concreta en situaciones jurídicas tangibles y concretas— hacen hoy improcedente, a mi modo de ver, la apertura de la cuestión constitucional.

Y ello no sólo en lo que se refiere al actual estatuto de la monarquía, objeto de una previsible revisión en un sentido bien distinto al que actualmente establece nuestra norma fundamental, sino también a la configuración constitucional general, pues creo que se abriría una discusión institucional, política y social que, me temo, impugnaría en no pocos puntos el consenso alcanzado por el constituyente. Tal es la preocupación que manifiestan LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, al sospechar que la revisión de la Jefatura del Estado conduciría al cuestionamiento de los principales aspectos de nuestra norma básica, pues tal es el objetivo declarado de las posiciones minoritarias que apuestan por la República[78], o ARAGÓN REYES, enfatizando la importancia de la monarquía como garantía de la continuidad de nuestro régimen constitucional[79].

78 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Monarquía y Constitución...", cit., p. 106.

79 ARAGÓN REYES, M., "La conservación esencial de la monarquía parlamentaria…", cit., p. 24. No todos nuestros autores sostienen, no obstante, tales posturas. Ejemplo claro es el de OLIVER ARAUJO, J., "La monarquía en España: ¿déficit democrático o pieza esencial del régimen 78?", *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídic*o, núm. 35 (monográfico sobre la Corona: *¿Tiene futuro la monarquía en España?*), 2023, pp. 142-165, que argumenta exhaustivamente la cuestión, al descartar una inherente vinculación entre la Jefatura del Estado monárquica y el resto de nuestro régimen constitucional, proponiendo caminar hacia una república parlamentaria pero desmarcándose de aquellos proyectos que proponen sustituir por completo nuestro actual sistema.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., "La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978: necesidades de reforma", *Razón y Fe*, núm. 1393, 2014, pp. 461-470.

ARAGÓN REYES, M., "La Corona", *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

ARAGÓN REYES, M., "La conservación esencial de la monarquía parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 35, 2023, pp. 14-27.

ARAGÓN REYES, M., "Una reflexión constitucional sobre la primera década del reinado de Felipe VI", BALAGUER CALLEJÓN, F., VIDAL PRADO, C. y ELÍAS MÉNDEZ, C., *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber Amicorum Yolanda Gómez Sánchez*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, 2025, pp. 147-168.

BACHOF, O., *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, DÍAZ REVORIO, F. J. Y GARCÍA BELAUNDE, D. (dirs.), Palestra Editores, 2010.

BASSOLS COMA, M., "Instituciones administrativas al servicio de la Corona: la dotación de la Corona, la Casa de S. M. El Patrimonio Nacional", en LUCAS VERDÚ, P. (comp.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1983.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 2003.

BIGLINO CAMPOS, P., "La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos", *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, 2001, pp. 201-214.

CAZORLA PRIETO, L. M. (dir), CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. (coord.), *Felipe VI: una década de reinado*, Aranzadi La Ley, Monografías, 2024.

CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006.

DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., "Reflexiones sobre la inviolabilidad de la Corona en el Estado democrático de Derecho", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 31, 2021, pp. 10-27.

DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale* (9ª ed.), Wolters Kluwer-Cedam, 2017.

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 esencia legitimadora constitucional", *Parlamento y Constitución*, núm. 16, 2014, pp. 141-184.

DÍAZ REVORIO, F. J., "La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución", *Pensamiento Constitucional*, núm. 20, 2015, pp. 65-106.

DÍAZ REVORIO, F. J., "De la "Constitucionalidad sobrevenida" a la "fundamentalización" de derechos de rango legal: algunas consideraciones sobre los requisitos y límites de la interpretación evolutiva al hilo de los casos del matrimonio homosexual, el aborto y la eutanasia", DÍAZ REVORIO, F. J., LÓPEZ GUERRA, L. M., LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (dirs.), REBATO PEÑO, M. E. (coord)., *Constitución y control jurisdiccional del poder: estudios en homenaje a Eduardo Espín*, Tirant lo Blanch, 2024.

EXPÓSITO GÓMEZ, E., "El rey no gobierna, pero reina. El «poder» de la *auctoritas* regia", CASTELLÀ ANDREU, J. M. (coord.), *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*, 2024, pp. 239-269.

FREIXES SANJUÁN, T., "La Jefatura del Estado Monárquica", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, 1991, pp. 83-117.

FRAGUAS DE PABLO, R., "Erosión, reforma y viabilidad de la Monarquía", *Razón y Fe*, núm. 1455, 2022, pp. 55-66.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., "La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación actual", *Revista de Derecho Público*, núm. 44, 1998, p. 225-256.

GARCÍA LÓPEZ, E., "Reserva de Constitución y monarquía", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, 2023, pp. 267-302.

GARCÍA LÓPEZ, E., "¿Un Rey para qué?", *Revista de Derecho Político*, núm. 116, 2023, pp. 257-261.

GARCÍA MAJADO, P., "Significado y alcance de la inviolabilidad del rey", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, 2021, pp. 357-381.

GARCÍA SÁNCHEZ, M., "Las Monarquías parlamentarias europeas", TORRES DEL MORAL, A. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coords.), *Estudios sobre la Monarquía, Universidad Española de Educación a Distancia*, 1996, pp. 43-60.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978. Valoración y propuestas de reforma constitucional", FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 73-98.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "Artículo 56. El Rey», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, *T. V*, Edersa, 1997, p. 65.

JELLINEK, G., FOSTER, C. (trad.), *Reforma y Mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

JELLINEK, G., MONEREO PÉREZ, J. L. (trad.), *Teoría General del Estado*, Comares, 1999.

JIMENA QUESADA, L., "La Monarquía vista desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", pp. 189-208, ROLLNERT LIERN, G., "Algunas notas sobre la Monarquía española", BALAGUER CALLEJÓN, F., VIDAL PRADO, C. y ELÍAS MÉNDEZ, C., *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber Amicorum Yolanda Gómez Sánchez*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, 2025 pp. 209-224.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "Monarquía y Constitución en 2024", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, pp. 106-109.

MENÉNDEZ REXACH, A., *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.

MESTRE DELGADO, J. F., "Transparencia y Casa Real", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, pp. 134-137.

MONTOYA MELGAR, A., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1995.

MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, 1993.

MUÑOZ MACHADO, *Vieja y nueva Constitución*, Crítica, 2016.

MUÑOZ MACHADO, S., "De la Constitución del Rey a la Constitución de la Princesa", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, pp. 138-143.

OLIVER ARAUJO, J., "La reforma constitucional de la Corona (Una propuesta radical y diez moderadas)", *Revista de Derecho Político*, núm. 77, 2010, pp. 15-69.

OLIVER ARAUJO, J., "La monarquía en España: ¿déficit democrático o pieza esencial del régimen 78?", *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídic*o, núm. 35 (monográfico sobre la Corona: *¿Tiene futuro la monarquía en España?*), 2023, pp. 142-165.

PÉREZ ROYO, J., "Jefatura del Estado y democracia parlamentaria", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 39, 1984, pp. 7-27.

REVENGA SÁNCHEZ, M., "Cuando formar Gobierno se hace problemático: una lectura del artículo 99 de la Constitución tras el final del bipartidismo", VÁZQUEZ ALONSO, V. J. y MARTÍN MARTÍN, S. (coords.), *El Rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*, 2021, pp. 375-383.

REY, F., "El Rey y la ley", *El País*, 4 de junio de 2014.

ROLLNERT LIERN, G., "El rey, símbolo de la unidad y permanencia del Estado", VILLANUEVA TURNES, A. (coord.), *40 años de monarquía parlamentaria*, Cólex, 2019, pp. 11-35.

ROLLNERT LIERN, G., "La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada", en VV.AA., *Reinventando la tradición., Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Aranzadi, 2022, pp. 33-54.

SÁNCHEZ AGESTA, L. en "Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional", *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Centro de Estudios Políticos, 1978.

SÁNCHEZ DE LA VEGA GARCÍA, A., "El Rey, árbitro y moderador de las instituciones", BALAGUER CALLEJÓN, F., VIDAL PRADO, C. y ELÍAS MÉNDEZ, C., *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber Amicorum Yolanda Gómez Sánchez*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, 2025, pp. 225-248.

SÁNCHEZ URRUTIA, A. V., "Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución. Una aproximación al origen del concepto", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 58, 2000, pp. 105-135.

SERRANO, J. M., "La abdicación y sus derivadas jurídicas", *El Mundo*, 4 de junio de 2014.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., "Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona", en ROLLNERT LIERN, G. (Coord.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, 2007.

TAJADURA TEJADA, J., "El primer decenio del reinado de Felipe VI: balance y retos para el futuro", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 112-113, 2024, pp. 190-195.

TAJADURA TEJADA, J., "Legitimidad funcional de la Corona como magistratura de *auctoritas* basada en la neutralidad y la ejemplaridad", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 35, 2023, pp. 188-209.

TERUEL LOZANO, G., "La autonomía del Rey en la Constitución del 78: alcance de sus funciones y el necesario equilibrio entre las voluntades regia y refrendante", *Revista de Derecho Político*, núm. 120, 2024, pp. 117-146.

TORRES DEL MORAL, A., "Veinticinco años de Monarquía parlamentaria", en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Documentos de Trabajo 50, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2004, pp. 133-150.

TORRES DEL MORAL, A. "Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (Balance)", *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018, pp. 33-64.

TORRES DEL MORAL, A., "En torno a la abdicación de la Corona", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 13-48.

VERA SANTOS, J. M., "El refrendo de los actos de un rey que no gobierna, pero sí reina, en la democracia parlamentarista española", BALAGUER CALLEJÓN, F., VIDAL PRADO, C. y ELÍAS MÉNDEZ, C., *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber Amicorum Yolanda Gómez Sánchez*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, 2025, pp. 169-188.

VIGIL DE QUIÑONES OTERO, D., "Un estatuto del emérito (a cuatro años de la abdicación)", *Fundación Hay Derecho*, 2018.