

# LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL REY TEORÍA Y PRÁCTICA

RAMÓN PUNSET BLANCO  
(Director)



**REUS**  
EDITORIAL



RAMÓN PUNSET BLANCO  
(Director)

# LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL REY

## Teoría y práctica

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA ENRIQUE BELDA

JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO LUIS I. GORDILLO PÉREZ

CARLOS DARDÉ MORALES JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

JUAN JOSÉ LABORDA GÖRAN ROLLNERT LIERN

RAMÓN PUNSET BLANCO JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS



**REUS**  
EDITORIAL

Madrid, 2024

© Los autores.  
© Editorial Reus, S.A.  
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid  
+34 915213619 – +34 915223054  
reus@editorialreus.es  
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2024)  
ISBN: 978-84-290-2819-5  
Depósito Legal: M-6473-2024  
Diseño de portada: Editorial Reus  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Para la reproducción de las figuras sujetas a derecho de autor, se ha solicitado la autorización correspondiente. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

## Índice sumario

Prólogo: El Rey y la democracia constitucional, RAMÓN PUNSET BLANCO	9
Capítulo primero: El poder moderador de la Corona (1808-1824), IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA .....	13
Capítulo segundo: La Corona y la Monarquía <i>constitucional</i> en la España liberal del siglo XIX, JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO .....	41
Capítulo tercero: El reinado constitucional y dictatorial de Alfonso XIII (1902-1931), CARLOS DARDÉ MORALES.....	87
Capítulo cuarto: El descubrimiento del Rey parlamentario, JUAN JOSÉ LABORDA.....	127
Capítulo quinto: Función arbitral y moderadora del Rey y supremacía Constitucional, RAMÓN PUNSET BLANCO .....	169
Capítulo sexto: La función simbólica de la Corona democrática: Predominio frente a las funciones arbitral y moderadora, ENRIQUE BELDA .....	193
Capítulo séptimo: El Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Elemento simbólico, integrador y legitimador del Estado constitucional, LUIS I. GORDILLO PÉREZ .....	229
Capítulo octavo: Sobre la conveniencia de replantearse el status constitucional del Rey, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.....	251
Capítulo noveno: El poder de reserva del Rey: experiencias comparadas, GÖRAN ROLLNERT LIERN .....	267
Capítulo décimo: El futuro de la Monarquía en el seno de la Unión Europea, JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS.....	303
Índice sistemático .....	321

## PRÓLOGO

### El Rey y la democracia constitucional

Al cumplirse el próximo 19 de junio el décimo aniversario del reinado de Felipe VI, la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia —de la que, cuando era Príncipe de Asturias, se dignó aceptar la Presidencia de Honor— ha estimado conveniente, dentro de sus fines estatutarios de promoción de la investigación científica, propiciar la redacción de una obra en la que historiadores y juristas ofrecieran una amplia panorámica de las relaciones, no siempre pacíficas, entre el Rey y la Constitución. Hoy, y desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los antiguos recelos entre la Corona y los partidarios de la Ley Fundamental han desaparecido por completo; al punto de que cabe afirmar, sin ningún género de dudas, que tanto Juan Carlos I como el actual Monarca han sido y son apasionados defensores de la democracia constitucional.

¡Cómo olvidar, en efecto, las palabras del Rey Juan Carlos en las primeras Cortes democráticas el 22 de julio de 1977! “Este solemne acto de hoy, dijo en ese luminoso momento inaugural, tiene una significación histórica muy concreta: el reconocimiento de la soberanía del pueblo español”. Para los que conocemos la historia constitucional de nuestro país, ahí queda esa emocionante proclamación. Y estas otras declaraciones tras el muy exitoso referéndum de ratificación popular del texto constitucional tampoco deben ser olvidadas: “al ser una Constitución de todos y para todos, es también la Constitución del Rey de todos los españoles”. A continuación, expresó su determinación de “acatarla y servirla”. Y a fe que lo hizo, como también lo haría, en otra grave coyuntura española, su hijo y heredero, Felipe VI.

En cuanto al propio Rey Felipe, basta evocar su último mensaje navideño, un verdadero himno reivindicativo dedicado a nuestra Carta Magna. De él cabe destacar algunos párrafos particularmente elocuentes. Es necesario, sostuvo el Rey, “que preservemos su integridad como lugar de reconocimiento mutuo, de aceptación y encuentro aprobado por todos los españoles, como legítimos titulares que son de la soberanía nacional”. Porque “fuera del respeto a la Constitución no hay democracia ni convivencia posibles; no hay libertades, sino imposición; no hay ley, sino arbitrariedad. Fuera de la Constitución no hay una España en paz y libertad”. Estas impactantes palabras de la última Nochebuena evocan de inmediato, y como un resorte, el estado de naturaleza hobbesiano,

donde no hay sino “miedo continuo, y peligro de muerte violenta; y para el hombre una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve” (Thomas Hobbes, *Leviatán*, 1651, cap. XIII).

Según resulta bien sabido, y se explica detalladamente en esta obra, nuestra Monarquía parlamentaria no es el producto de la evolución histórica en tal sentido, y mediante costumbres y convenciones, de la Monarquía constitucional, como ocurrió en otros países. Es, por el contrario, el fruto de la decisión consciente y deliberada de unas Cortes Constituyentes, que encajaron la Jefatura del Estado monárquica dentro del modelo del parlamentarismo racionalizado. Hubo, pues, desde el inicio de la Dictadura de Primo de Rivera en 1923, que oficializó el fracaso definitivo de la potencial parlamentarización de la Monarquía liberal, un largo período de ruptura (II República, Guerra Civil, Dictadura de Franco y entronización de Juan Carlos I como sucesor del Caudillo “a título de Rey”), que se cierra con la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, mediante la cual España, con la total anuencia e implicación del nuevo Jefe del Estado, avanza, decidida, audaz e inopinadamente, hacia la Monarquía parlamentaria, apartándose *a radice* del modelo institucional franquista, y se abre la vía para la aprobación, ya en un régimen de derechos fundamentales y libertades públicas, de una nueva Constitución.

Sucede, así, que el Rey preexiste a la Constitución de 1978 (sometida por ello a la sanción real), cuyo proceso de elaboración, sin embargo, no se vio influido significativamente por él, a juzgar por todos los testimonios contemporáneos y, en definitiva, por la propia configuración final de la Corona como Monarquía parlamentaria dentro de una Carta Magna que vincula a todos los poderes públicos y, por tanto, también al titular de la Jefatura del Estado.

Justamente por tratarse de una Constitución normativa, todas las disposiciones atinentes a las funciones regias deben ser interpretadas —sin excusa alguna basada en la supuesta ambigüedad o vaguedad de las mismas— en orden a su más completa efectividad. La Corona, en una Constitución normativa, carece ya de misterio alguno. Lo que puede o no puede hacer el Rey en términos constitucionales está sometido a la hermenéutica jurídica. Los juristas profesionales, obviamente, discutiremos el alcance de este o aquel precepto de la Ley Suprema, pero sometidos estrictamente a las reglas exegéticas de la Ciencia del Derecho, sin concesiones míticas o ideológicas de ninguna clase. Nuestras inevitables discrepancias, de las que hay cumplida constancia en el presente libro, no empañan el acuerdo sustancial sobre los perfiles de los poderes reales. Como tampoco la común convicción acerca de la prepolítica alternativa hobbesiana —el retorno del estado de naturaleza y la tensión convivencial— si se quiebra gravemente por las propias instituciones el debido respeto de la Constitución.

La supremacía constitucional conlleva la existencia de una comunidad de guardianes y defensores de la Constitución, comunidad a la que el Rey pertenece, tanto en su condición de Jefe del Estado y, consiguientemente, *verificador* de la concurrencia de los requisitos constitucionales de los actos que el monarca debe declarar como actos estatales, cuanto en el desempeño de su *función de reserva*, o sea, de desbloqueo y dinamización del sistema constitucional. El Rey, en efecto, no es solo el símbolo de la unidad estatal, sino también de su permanencia, esto es, de la continuidad de la existencia constitucional del Estado, lo cual le compromete en su defensa mediante el ejercicio de la función arbitral y moderadora de la Corona en orden al “funcionamiento *regular* (o sea, de acuerdo con la Ley Fundamental, regla suprema) de las instituciones” (art. 56.1 CE).

En cuanto a la forma de gobierno, y como es lógico en una Monarquía parlamentaria, el Presidente del Ejecutivo nunca precisa de la confianza del Rey (tampoco los restantes miembros del Gabinete), ni en el acceso al cargo, ni en el desempeño del mismo. Sin embargo, el Rey interviene, de forma que me parece relevante, en el procedimiento de investidura presidencial, con la diversidad de matices que se consignan en aquellos capítulos de esta obra que tratan tan importante cuestión. Por supuesto, el Monarca, al no ser parte del proceso político, mantiene en todo momento una posición neutral vinculada al previsible criterio del Congreso, pero también una actitud proactiva y propiciatoria del diálogo entre las formaciones partidarias en relación con la designación del Jefe del Gobierno. En los últimos años este sistema ha mostrado sus lagunas y carencias, con dos larguísimos períodos de Gobierno en funciones, que parecen reclamar una reforma constitucional, aunque no en lo que atañe al papel impulsor del Rey, el cual jamás podría desempeñar, debido a su origen no electivo, un rol similar al del Presidente de la República italiana, figura sumamente atrayente en nuestros medios doctrinales. Ni tampoco podría ejercer, según creo, una “política constitucional” a través de los mensajes regioes (aunque el lector advertirá en este libro pluralidad de opiniones al respecto), que se muestran, a mi juicio, como una facultad implícita dentro de la función arbitral y moderadora del funcionamiento regular de las instituciones.

Es muy amplia ya la bibliografía sobre la Monarquía parlamentaria española. Nuestra contribución, motivada por la efeméride de la primera década del reinado de Felipe VI, aspira a ser un inventario de aquello que, al presente, sabemos, con mayor o menor certidumbre, acerca de la función constitucional del Rey en términos históricos y jurídicos. Hay, y seguirá habiendo, cuestiones controvertidas. Así, por ejemplo, ¿puede considerarse la abdicación una forma de responsabilidad política, debiendo catalogarse como tal la de Juan Carlos I?

Pero entonces responsabilidad ante quién, cabe preguntar: ¿ante las Cortes, que aprobaron la correspondiente ley orgánica, o se trataría más bien de una forma de responsabilidad difusa, es decir, ante la opinión pública? En cuanto a la utilización de la inhabilitación regia (art. 59.2 CE) como mecanismo de destitución del Monarca, ¿no resulta abusivo y desnaturalizador de los contornos de una institución de derecho privado, pensada para los supuestos de incapacitación personal, convertirla en una forma de responsabilidad política, como algunos autores propugnan?

Y es que en tiempos de democracia la Monarquía, aun la parlamentaria, supone un anacronismo que únicamente se sostiene por su utilidad y eficacia, y además mediante un “plebiscito cotidiano”, como la Nación en Ernest Renan. Sin duda, si la Corona se viera incapaz de garantizar la integridad territorial y la continuidad del Estado democrático-constitucional, así como la convivencia pacífica de los españoles, o ello no precisase ya de su indispensable concurso por haberse alcanzado un alto nivel de estatalidad europea, se plantearía el problema de su supervivencia.

Oviedo, marzo de 2024

RAMÓN PUNSET BLANCO  
*Catedrático emérito de Derecho Constitucional*  
*Vicepresidente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia*

## Índice sistemático

Índice sumario.....	7
<b>Prólogo: El Rey y la democracia constitucional, Ramón Punset Blanco.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo primero: El poder moderador de la Corona (1808-1824), IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA .....</b>	<b>13</b>
I. Los condicionantes del poder moderador del Rey .....	13
II. Las primeras teorizaciones sobre la restricción del poder regio (siglo XVIII) .....	15
III. Equilibrio constitucional y Estado mixto en la etapa pregaditana .....	18
IV. Las propuestas de equilibrio constitucional en las Cortes de Cádiz .....	25
V. Hacia un auténtico poder moderador del Rey (1819-1824) .....	29
VI. Conclusiones.....	38
<b>Capítulo segundo: La Corona y la Monarquía <i>constitucional</i> en la España liberal del siglo XIX, JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO.....</b>	<b>41</b>
I. La Monarquía <i>constitucional</i> en el reinado de Isabel II: entre el “justo medio” y la deriva antiparlamentaria .....	43
II. La Corona en el sistema constitucional de 1869 y el reinado de Amadeo I de Saboya: la frustración de una alternativa de Monarquía <i>democrática</i> .....	63
III. La Monarquía <i>constitucional</i> en la Restauración: la perseverancia del modelo liberal <i>doctrinario</i> y las modificaciones inducidas por el sistema <i>canovista</i> (1876-1898).....	74
<b>Capítulo tercero: El reinado constitucional y dictatorial de Alfonso XIII (1902-1931), CARLOS DARDÉ MORALES .....</b>	<b>87</b>
I. Introducción.....	87
II. Continuidad durante la primera etapa constitucional, 1902-1917.....	90
1. Los inicios del reinado, 1902-1907 .....	91
2. Los gobiernos de Antonio Maura y José Canalejas, 1907-1912 .....	99
3. Fragmentación de los partidos y mayor protagonismo de la Corona, 1913-1917 .....	104

III. Decadencia y caída del sistema constitucional, 1917-1923 .....	108
1. El triple desafío de 1917.....	109
2. El mayor intervencionismo político del Rey .....	113
IV. La dictadura de Primo de Rivera y la caída de la monarquía: 1923-1931.....	119
1. El golpe de Estado y la dictadura .....	119
2. La caída de la monarquía .....	122
<b>Capítulo cuarto: El descubrimiento del Rey parlamentario, JUAN JOSÉ LABORDA .....</b>	<b>127</b>
I. Las monarquías actuales y la teoría de la ciencia.....	130
II. La transformación del Rey Juan Carlos.....	132
III. Monarquía democrática europea.....	135
IV. La época de la globalización y la monarquía de 1978.....	137
1. Verbigracia acerca de un referendo .....	138
V. El Acta Final de Helsinki .....	141
1. La historia.....	141
2. Contrastando el Acta Final con los mensajes regios:.....	147
VI. La época que aún no tiene nombre y el Rey Felipe VI.....	157
<b>Capítulo quinto: Función arbitral y moderadora del Rey y supremacía Consytitucional, RAMÓN PUNSET BLANCO .....</b>	<b>169</b>
I. Supremacía de la Constitución y pluralidad de defensores de la misma.....	169
II. La “Constitución” que el Rey ha jurado defender.....	172
III. El Rey como Jefe del Estado y defensor de la Constitución .....	175
1. El Rey y el poder constituyente constituido .....	177
2. El Rey y el ejercicio del poder legislativo.....	178
3. El Rey y la forma parlamentaria de gobierno .....	182
4. El Rey y la defensa de la permanencia del Estado.....	187
IV. Consideraciones finales.....	190
<b>Capítulo sexto: La función simbólica de la Corona democrática: Predominio frente a las funciones arbitral y moderadora, ENRIQUE BELDA .....</b>	<b>193</b>
I. Negación práctica de las funciones arbitral y moderadora: el predominio del simbolismo .....	193
II. La monarquía compatible con la democracia.....	198
III. La apelación formal al arbitrio y la moderación en las competencias regias. ....	204
1. Acercamiento doctrinal desde clasificaciones formales .....	204
2. La necesidad de vincular el encuadramiento de competencias con su contenido efectivo .....	209

IV. Recapitulación .....	221
V. Bibliografía .....	224
<b>Capítulo séptimo: El Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Elemento simbólico, integrador y legitimador del Estado constitucional, LUIS I. GORDILLO PÉREZ.....</b>	<b>229</b>
I. Introducción.....	229
II. Los símbolos y el Estado.....	230
1. La importancia de los símbolos.....	230
2. El papel de las ceremonias de Estado .....	232
III. El Rey como elemento integrador del Estado.....	235
1. El Jefe del Estado como ‘órgano de cierre’ del sistema institucional.....	237
2. La actuación ordinaria en tanto que árbitro y moderador .....	238
3. La actuación extraordinaria en casos de ‘emergencia institucional’.....	239
IV. La autoridad del Jefe del Estado .....	241
1. Poder, cultura y Estado.....	241
2. La legitimación del poder del Estado.....	243
3. La Corona como garante de la institucionalidad.....	244
V. Epílogo .....	245
VI. Bibliografía.....	247
<b>Capítulo octavo: Sobre la conveniencia de replantearse el status constitucional del Rey, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.....</b>	<b>251</b>
I. La idea de la reforma de nuestro constituyente.....	251
II. La posición constitucional del Rey.....	254
III. El instituto de la inviolabilidad.....	261
IV. La protección penal del Monarca: art. 490 del Código Penal.....	264
<b>Capítulo noveno: El poder de reserva del Rey: experiencias comparadas, GÖRAN ROLLNERT LIERN.....</b>	<b>267</b>
I. Planteamiento de la cuestión.....	267
II. El marco de referencia de la comparación: ¿monarquías constitucionales o parlamentarias? .....	269
III. Estudio de casos (y consecuencias).....	275
1. Nombramiento y cese de Primer Ministro y formación de gobierno .....	275
a) Reino Unido.....	275
b) Dinamarca.....	277
c) Noruega.....	279
d) Países Bajos .....	280

2. Veto o negativa a firmar decisiones gubernamentales.....	282
a) <i>Reino Unido</i> .....	282
b) <i>Dinamarca</i> .....	283
c) <i>Países Bajos</i> .....	284
d) <i>Bélgica</i> .....	286
e) <i>Luxemburgo</i> .....	286
f) <i>Noruega</i> .....	289
3. Otros poderes de reserva.....	289
IV. El caso de España. Poderes de reserva y función arbitral. Posibilidades y riesgos	290
1. No hay poder residual.....	290
2. Poderes implícitos y función arbitral.....	291
3. Derecho de mensaje y juramento.....	293
4. Hipótesis legitimadoras.....	294
5. Análisis comparado de riesgos y posibilidades.....	297
<b>Capítulo décimo: El futuro de la Monarquía en el seno de la Unión Europea,</b>	
<b>JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS.....</b>	<b>303</b>
I. Introducción.....	303
II. La monarquía ante el Derecho de la Unión.....	306
III. La monarquía en el entramado institucional europeo.....	310
IV. La función monárquica en el orden de la Unión.....	313
V. A modo de conclusión.....	318
VI. Bibliografía.....	319

Esta es una obra en la que historiadores y juristas ofrecen una amplia panorámica de las relaciones, en el pasado no siempre pacíficas, entre el Rey y la Constitución. Hoy, y desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los antiguos recelos entre la Corona y los partidarios de la Ley Fundamental han desaparecido por completo; al punto de que cabe afirmar, sin ningún género de dudas, que tanto Juan Carlos I como el actual Monarca han sido y son apasionados defensores de la democracia constitucional.

Ciertamente, resulta muy amplia ya la bibliografía sobre la Monarquía parlamentaria española. Nuestra contribución, motivada por la efeméride de la primera década del reinado de Felipe VI, aspira a ser un inventario de aquello que, al presente, sabemos, con mayor o menor certidumbre, acerca de la función constitucional del Rey en términos históricos y jurídicos. Hay, y seguirá habiendo, desde luego, cuestiones controvertidas. Y no es la menor que en tiempos de democracia la Monarquía, aun la parlamentaria, supone un anacronismo que únicamente se sostiene por su utilidad y eficacia, y además mediante un “plebiscito cotidiano”, como la Nación en Ernest Renan. Sin duda, si la Corona de España se viera incapaz de garantizar la integridad territorial y la continuidad del Estado democrático-constitucional, así como la convivencia pacífica de los españoles, o ello no precisase ya de su indispensable concurso actual por haberse alcanzado un alto nivel de estatalidad constitucional europea, se plantearía el problema de su supervivencia.

RAMÓN PUNSET BLANCO  
(Director)

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA	ENRIQUE BELDA
JUAN IGNACIO MARCUELLO BENEDICTO	LUIS I. GORDILLO PÉREZ
CARLOS DARDÉ MORALES	JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA
JUAN JOSÉ LABORDA	GÖRAN ROLLNERT LIERN
RAMÓN PUNSET BLANCO	JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS