

REFRENDO Y MONARQUÍA

IGNACIO TORRES MURO (*)

I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CERTEZAS Y ALGUNAS PERPLEJIDADES.—II. REFRENDO Y REFRENDOS. UN INSTITUTO MALEABLE. HISTORIA Y REFLEXIONES DE DERECHO COMPARADO.—III. EL REFRENDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD REAL Y VACIAMIENTO DE PODERES.—IV. ¿QUÉ MONARQUÍA? DEL MOTOR CASI SIEMPRE INMÓVIL AL SÍMBOLO DE LA UNIDAD Y PERMANENCIA.—BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CERTEZAS Y ALGUNAS PERPLEJIDADES

Lo que se pretende en este artículo es replantearse, cuando ya la Monarquía lleva en España más de treinta años funcionando en el contexto de una Constitución democrática, cuáles son las reglas fundamentales de un sistema que ha optado, para cubrir la Jefatura del Estado, por confiarla a los «legítimos herederos de la dinastía histórica», en una decisión que siempre suscitará controversias, pero que parece, en general, aceptada por la mayor parte de la clase política y la ciudadanía española.

La presencia de un Rey, o Reina, a la cabeza del entramado constitucional, y el hecho de que, frente a posibles soluciones electivas, se haya optado con toda claridad por el modelo hereditario de Monarquía, no puede no tener consecuencias en cuanto a la configuración de los poderes efectivos que es posible conceder a este tipo de magistratura en un Estado que se proclama social y de-

(*) A la memoria de mis tíos Lucía y Jorge, monárquicos en tiempos difíciles.

mocrático de Derecho (art. 1.1 CE), y en el que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan los poderes de aquél (art. 1.2 CE).

La principal es la de que la atribución de facultades, que impliquen el ejercicio de una verdadera *potestas*, al Monarca ha de ser siempre vista con sospecha, pues se trataría de una solución institucional incompatible con el carácter democrático del Estado. Como se ha dicho, «la interpretación de las competencias regias debe hacerse en términos estrictos, incluso restrictivos y, desde luego, en ningún caso extensivos» (1). Ese debe ser el punto de partida de todos los análisis del papel que el Rey puede representar como Jefe del Estado español. Y no hay que pensar que quien defiende esta postura intenta desfigurar la Monarquía hasta convertirla en una especie de «República coronada». Por el contrario, y no hace falta profundizar en exceso en la historia europea y española de los últimos siglos para demostrar este aserto, la supervivencia y el fortalecimiento de la institución monárquica se asegurarán, en el contexto político cambiante de nuestros días, solamente si se sigue de manera decidida el camino de alejarla del poder, del ejercicio de potestades públicas que en un Estado democrático corresponde exclusivamente a aquellos que pueden ser considerados, directa o indirectamente, como política y jurídicamente responsables.

Como es patente, no todo lo que se ha escrito en los últimos tiempos sobre la Monarquía está en la línea que acabamos de apuntar. Hay quien recurre a construcciones como los llamados «poderes de reserva», y quien, más osadamente, hace interpretaciones de instituciones como el refrendo que conducirían a configurar un Rey especialmente activo, dotado de poderes efectivos que se derivarían de no se sabe muy bien qué legitimidad (2). Nuestra posición no es ésa, y queremos que quede claro desde el primer momento, porque el análisis de las dos realidades que hemos incorporado al título irá guiado por las ideas fuerza expuestas en los párrafos anteriores, que nos parecen una verdad indiscutible a estas alturas de nuestro desarrollo constitucional.

No se nos oculta que las últimas consecuencias de esta orientación pueden resultar paradójicas, e incluso contrarias a lo habitualmente tenido por cierto en nuestro entorno, pero creemos que va siendo hora de sacar todas las enseñanzas de una manera de ver las cosas que resultará especialmente útil para afrontar los problemas de las relaciones del Monarca con el resto de los poderes del Estado.

(1) GARCÍA CANALES (1991): 189.

(2) En la doctrina española han destacado en esta tarea M. HERRERO RODRÍGUEZ DE MINÓN, M. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES y A. PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA. Del primero nos fijaremos, por todas, en sus contribuciones a ALZAGA VILLAAMIL (dir.) (1997). De los segundos en su libro FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN (1987).

II. REFRENDO Y REFRENDOS. UN INSTITUTO MALEABLE. HISTORIA Y REFLEXIONES DE DERECHO COMPARADO

Nos parece indiscutible que la institución del refrendo es importantísima para explicar el funcionamiento de las Monarquías parlamentarias, como la española. Diríamos que es la central. En una clase universitaria, a unos hipotéticos alumnos, sobre la Corona, pueden sobrar las referencias a otros aspectos de la misma, pero no se puede eludir una que es imprescindible: extenderse sobre lo que la contrafirma significa para el régimen de los poderes del Rey. No se trata, ha dicho algún autor, «como pudiera parecer a primera vista, de un tema del siglo diecinueve» (3), sino de una institución de permanente actualidad, aunque no hay que dejar de reflejar, como haremos, las posturas de quienes propugnan su supresión.

Es destacable, sin embargo, que, cuando se profundiza en ella (4), se llega inmediatamente a la conclusión de que estamos ante uno de esos institutos que, dado que han tenido una prolongada vida en la historia política de Occidente, presentan una variedad de perfiles que pueden hacer que se pierda de vista su sentido actual, que es el producto de una larga evolución en la que podemos encontrar expresiones muy diversas. Se ha hablado, con acierto, de técnica jurídica «camaleónica» (5) y de que, «bajo la unidad exterior de sus formas, aparece con una significación jurídica variable» (6), constituyéndose en un «instituto con una estratificación histórica compleja» (7). Como se ha dicho, esa evolución histórica da testimonio de «la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las modificaciones del régimen» (8) que tiene la contrafirma, que ha asumido un significado diverso «en el espacio, en el tiempo, y en relación a las personas» que la realizan (9).

En primer lugar, nos hallamos con el refrendo entendido como mera formalidad certificante en un Estado absoluto monárquico, del que podemos hallar claras manifestaciones en nuestro Derecho histórico, como las que se desprenden de la lectura de obras sobre el mismo. Por poner un ejemplo, las de Escu-

(3) BONFIGLIO (1997): 8.

(4) En la doctrina española puede remitirse a las síntesis contenidas en BELDA (2003): 177 y sigs.; ROLLNERT (2005): 113 y sigs., y GARCÍA CANALES (1991): 229 y sigs. Aparte de la monografía de GONZÁLEZ TREVIJANO (1998).

(5) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 267.

(6) LAFERRIERE (1908): 397.

(7) E. CHELI, en CARLASSARE y CHELI (1983): 96.

(8) MIDIRI (1988): 42.

(9) ESPÓSITO (1962): 59.

dero (10). Hay quien sitúa estas realidades en la «Prehistoria» del refrendo, distinguiéndolas de la verdadera «Historia» que comenzaría con el Estado constitucional (11).

O, por hacer referencia a una situación extrema, la que se da en el Estado nacionalsocialista («*Mitzeichnung*»), en donde la institución era muy peculiar, y se configuraba en clara ruptura con las soluciones constitucionales ya clásicas por entonces, hasta el punto de que ha sido calificado de «vuelta atrás en la historia del refrendo» (12), dado que suponía la expresión de una responsabilidad ante un Führer (13), que era, a su vez, responsable ante el Pueblo, la Historia, Dios y el Mundo; un tipo de responsabilidades que a nosotros nos suenan de algo [un Caudillo retóricamente responsable «ante Dios y ante la Historia» (14)], y que, como se ha dicho, eran difícilmente «realizables» (15). Aparte de que dicha firma al lado de la del supremo líder no se consideraba necesaria para la validez de los actos (16). Sobre la situación similar en el fascismo italiano, también de refrendo sin responsabilidad parlamentaria, pero con la permanencia de la figura del Monarca, cabe remitir a quien se ha ocupado del problema (17), sin que sea necesario resaltar más los mimetismos.

Anormalidades aparte, la evolución ha resultado clara, y el refrendo, como dice acertadamente Solozábal, «ha sido el instrumento que ha consentido el tránsito inadvertido de la monarquía absoluta a la constitucional y parlamentaria» (18), hasta llegar a aquel que supone la transmisión de la responsabilidad, y, por tanto,

(10) Véase, por poner un ejemplo, ESCUDERO (1976): 171, en donde se encuentran varias referencias a cómo un Secretario de Guerra del Rey Felipe II, Vázquez de Salazar, refrenda varios nombramientos y cartas del Monarca.

(11) BIEHL (1971): Prehistoria, págs. 25 y sigs. Historia propiamente dicha, págs. 31 y sigs. SCHULZ (1978) comienza su exposición histórica en la Constitución francesa de 1791, págs. 14 y sigs. Sobre la historia y práctica del referendo en Francia y en otros países *vid.* también BRANCHET (1996): 11 y sigs. En relación con la evolución del referendo en Francia y en Italia, ya en el Estado constitucional, tanto en la doctrina como en la práctica, véase también BONFIGLIO (1997): 11 y sigs. y 119 y sigs., respectivamente.

(12) BIEHL (1971): 48.

(13) SCHULZ (1978): 108.

(14) Nuestra Ley Orgánica del Estado (1 de enero de 1967) preveía (art. 8) un Jefe del Estado inviolable cuyos actos debían ser refrendados, con transmisión de responsabilidad, pero no del poder, puesto que se afirmaba que lo refrendado era «todo lo que el Jefe del Estado disponga en el ejercicio de su autoridad», quedando claro que ésta residía en el Caudillo primero, y luego en el Rey preconstitucional, a quienes todos los españoles «deberán respeto y acatamiento» (art. 8). Es ilustrativa al respecto la lectura de los artículos 6 y 7 de la misma Ley, sobre las atribuciones de aquéllos.

(15) BIEHL (1971): 48.

(16) SCHULZ (1978): 108.

(17) E. CHELI, en CARLASSARE y CHELI (1983): 103.

(18) SOLÓZABAL ECHAVARRÍA (1987): 66.

el poder, a quien refrenda el acto real, al que «ha servido de base para... transformar al monarca en una simple magistratura moral» (19), como creemos que sucede en todos los casos en la Monarquía española de la Constitución de 1978.

Por eso es importante fijar desde el primer momento en qué estadio de la evolución del refrendo nos encontramos, que es el del refrendo como limitación material de la voluntad del Jefe del Estado, e instrumento de la responsabilidad ministerial, como opuesto al refrendo como formalidad certificante, y al refrendo como limitación formal de la voluntad del Monarca (20).

Casi tan importante como darse cuenta de que el mismo se inscribe en una Monarquía parlamentaria, un tipo de organización institucional muy peculiar en el marco del constitucionalismo comparado, y que tiene un desarrollo histórico igualmente peculiar (21). Organización institucional que ya en sus primeras formas históricas supuso que, como lo ha expresado Bastid, «el que es responsable debe ser libre, porque lo exige la equidad. Por tanto, habrá un desplazamiento de la autoridad efectiva del Rey a sus ministros» (22). No en vano incluso en sistemas como el de la Carta francesa de 1814, en donde no se preveía expresamente el refrendo, pero el debate sobre la responsabilidad del Rey condujo a considerarlo inviolable, dicha institución apareció como imprescindible (23).

Es patente, por tanto, que existen refrendos y refrendos, y que toda indagación que se haga en esta materia debe tener en cuenta que la interpretación de este instituto depende decisivamente del sistema constitucional del que estemos hablando, pues sus funciones son totalmente diferentes en los diversos regímenes. Como dijo tempranamente Sica, el valor y el contenido de la contrafirma se derivan del sistema en el que se la valore y «en los límites de éste se revela la estructura y el fin particular que desarrolla aquélla» (24).

Es por ello, y por los límites de extensión propios de un artículo de revista, que renunciamos de antemano a hacer un análisis histórico completo de la institución del refrendo, tarea que, por otra parte, ha sido abordada con éxito, de una manera ejemplarmente sintética (25), o con mayor detenimiento (26), por otros

(19) JIMÉNEZ DE PARGA (1966): 139.

(20) Sobre estos tres tipos de referendo CÁCERES CROSA (1934): 34 y 44 y sigs.

(21) Sobre el mismo en castellano ver las síntesis de PORRAS (1995): 23 y sigs., y OLIVER (2002), *passim*.

(22) BASTID (1954): 170.

(23) En ese sentido BONFIGLIO (1997): 18.

(24) SICA (1953): 7.

(25) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (1998): 233 y sigs.

(26) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 36 y sigs. en general, y 79 y sigs. para el Derecho histórico español. Puede verse también E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, «El refrendo de los actos del Rey. Evolución histórica», en VVAA (2001): 533 y sigs.

autores. No faltarán en este trabajo, sin embargo, referencias puntuales que se apoyan en aquellos estudios, porque abordar la contrafirma sin tener en cuenta su trayectoria en el tiempo no tendría tampoco ningún sentido.

Tampoco vamos a ahondar en exceso en el tema de la naturaleza del refrendo, indisolublemente ligado a la evolución histórica, aunque no esté de más señalar que éste no es un asunto inocente, puesto que en las teorías propuestas late siempre un interés en llevar el agua al molino de la concepción que se tenga de las relaciones que se producen entre el Jefe del Estado y la autoridad contrafirmante cuando ésta refrenda un acto de aquél, o, ¿por qué no?, aquél pone su firma en uno que es propio de ésta.

Este debate ha sido especialmente agudo en la doctrina italiana a partir de la concepción clásica del «acto complejo», muy discutida posteriormente. Sobre la misma ha girado la controversia. Autores como Sica no han dudado en reafirmarla (27), pero otros han preferido resaltar cómo sirvió en su momento al interés de evidenciar la participación tanto del Rey como del ministro refrendante (28), y que debe ser sometida a una crítica (29) que reafirme que las dos voluntades que concurren no tienen el mismo valor jurídico, lo que ha podido conducir en los últimos tiempos a su superación (30) en la línea de reflexionar sobre el refrendo tanto en la teoría de los actos como en la teoría del procedimiento (31).

Entre nosotros Herrero (32) y Porras (33) se inclinan por hablar de acto complejo o compuesto (34), mientras que otros, a nuestro juicio con más acierto, tras repasar las diferentes teorías (35), lo hacen de sucesión de actos simples (36) y de actos independientes (37). El acto refrendado aparecería así como un conjunto de intervenciones, cada una de ellas con su propia sustancia y todas ellas necesarias, que convergen en un producto final que cumple la función de integrar las voluntades de los que participan en él, siempre teniendo en cuenta que puede darse una situación de claro desequilibrio en ese procedimiento.

(27) SICA (1953): 221.

(28) BONFIGLIO (1997): 131.

(29) BONFIGLIO (1997): 201 y sigs.

(30) Ver MIDIRI (1988): 82 y sigs.

(31) Como ha hecho CHELI en CARLASSARE y CHELI (1983): 118 y sigs.

(32) En el comentario al artículo 64 contenido en ALZAGA (dir.) (1997): 289.

(33) En su artículo «El principio de irresponsabilidad regia y el instituto del refrendo», que puede verse en TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 386.

(34) También lo hace el TC, aunque entrecorriendo, en STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 6.

(35) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 108 y sigs.

(36) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 129.

(37) FERNÁNDEZ-FONTECHA Y PÉREZ DE ARMIÑÁN (1987): 282.

También resulta, en estos terrenos, necesario ocuparse, como tantas veces en Derecho constitucional, de las soluciones de Derecho comparado. No son pocos los países, Monarquías y Repúblicas, en los que el Jefe del Estado ve limitados sus poderes por el juego del refrendo. Aquí, en todo caso, conviene ser cautelosos en las importaciones, porque los datos normativos e institucionales de base son, a veces, muy diversos; pero no cabe duda de que, como elemento de contraste con nuestras reglas, las de otros Estados resultan siempre de interés, aunque sólo sea para descartar la tendencia a la imitación, no demasiado meditada, que se ha dado, con cierta frecuencia, en España, tanto entre los académicos como entre los responsables de los cambios legislativos. Hay que tener presente, como dijo en su día García Canales, que, a veces, no se pueden trasladar soluciones «fuera del marco en que se han generado» (38).

Especialmente cuidadosos hay que ser a la hora de importar reglas de regímenes republicanos que tienen en su cúspide a un Presidente que no es totalmente irresponsable e inviolable, como lo es nuestro Rey, y que tiene fuentes de legitimidad democrática, de las que nuestro Monarca carece, que le permiten gozar de un ámbito de acción relativamente libre, y de unas verdaderas potestades que a nuestro Jefe del Estado deben negársele como consecuencia del carácter hereditario de su configuración.

Es llamativo, por ejemplo, que el ánimo comparatista propugne el traslado de soluciones de países como Francia, en los que el Presidente es elegido directamente por el pueblo, y tiene una serie de poderes no sometidos a refrendo (39), como veremos más abajo, cuya ausencia se explica por la especificidad de unas tareas presidenciales atribuidas como propias al Jefe del Estado. Allí se ha configurado una auténtica función presidencial, que se caracteriza precisamente por la ausencia de contrafirma, distinguida de la función gubernamental que, por el refrendo, aparece como una de la que el titular es el Primer Ministro (40). Para garantizar la efectividad de dicha función presidencial, se le han atribuido al Presidente poderes determinados y efectivos «singularizados por una innovación: la dispensa del refrendo» (41).

Por no hablar de las últimas reformas y tendencias constitucionales que vienen a configurar lo que podría denominarse como un «Presidente de la República-Jefe del Gobierno-Primer Ministro», con un Jefe del Estado líder de una ma-

(38) GARCÍA CANALES (1991): 119.

(39) Sobre ellos BRANCHET (1996): 141 y sigs., 205 y sigs. y 234 y sigs. Este autor llega a hablar sin recato del «carácter dualista del parlamentarismo de la V República» en pág. 141. También, más recientemente, FORMERY (2008): 56, y de nuevo BRANCHET (2008): 144 y sigs.

(40) BRANCHET (2008): 21-22.

(41) BRANCHET (2008): 207.

yoría clara en las Cámaras y, desde luego, no confinado a funciones más o menos representativas, sino participante de hoz y coz en el juego político diario (42); no, desde luego, un «simple árbitro» (43). Todo ello se deriva de lo que se ha llamado «dualismo de la representación» (44), producto de la elección directa de aquél, y que de ninguna manera puede predicarse del Monarca español.

Por si esto fuera poco como peculiaridades, la Constitución francesa (art. 22) prevé el refrendo dentro del Gobierno, de manera que los actos del Primer Ministro los refrendan los ministros encargados de su ejecución, en un acto en el cual se expresa el principio de colegialidad gubernamental «dentro de los límites de las competencias de su ministerios, que deberán aplicar esas decisiones» (45).

Hay que recordar que ese texto excluye expresamente del refrendo (art. 19) facultades tan importantes como el nombramiento y cese del Primer Ministro, el sometimiento de un texto a referéndum, el ejercicio de poderes en situaciones extraordinarias, la disolución de la Asamblea Nacional, los mensajes al Parlamento, el nombramiento de tres miembros del Consejo Constitucional y de su Presidente, y la convocatoria de dicho Consejo para que se pronuncie sobre un tratado o sobre una ley. Exclusiones todas éstas que configuran una esfera de verdaderas potestades atribuidas al Presidente de la República, de unos poderes propios que lo dotan de un estatus particularmente activo en la vida constitucional del vecino país.

No tan importante es la posición del Jefe del Estado en Italia y Alemania, en donde la elección es indirecta [un colegio parlamentario, con algunos añadidos (46)], pero también con referencia en último caso al pueblo, y donde tanto las normas como la doctrina han fijado una serie de facultades presidenciales «propias», exentas de contrafirma, o en las que ésta no supone una transmisión de la responsabilidad, que se ha considerado exigible por alta traición o, al menos, «difusa».

En el país germánico se ha llegado a decir que es el Presidente el que refrenda por el traslado del poder al gobierno (47), que tiene indudablemente atri-

(42) Ver BRANCHET (2008): 213.

(43) BONFIGLIO (1997): 113.

(44) BRANCHET (1996): 255.

(45) FORMERY (2008): 60.

(46) En Alemania «los miembros del *Bundestag* y... un número igual de miembros elegidos, según los principios del sufragio proporcional, por las Asambleas legislativas de los *Länder*» (art. 54.3 LFB). En Italia «el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros» más «tres delegados por cada Región, elegidos por el Consejo Regional de modo que quede garantizada la representación de las minorías. El Valle de Aosta tendrá un solo delegado» (art. 83 CI).

(47) BIEHL (1971): 119.

buida la tarea de dirección política (48), pero aquél tiene poderes importantes no refrendados como la propuesta de candidato a Canciller, el nombramiento y relevo del Canciller, la opción entre disolución o nombramiento de un Canciller minoritario y el requerimiento para seguir dirigiendo los asuntos de trámite hasta el nombramiento de sucesores del Canciller y de los ministros (art. 58 de la Ley Fundamental de Bonn) (49).

Hay que recordar que su inviolabilidad e irresponsabilidad son muy relativas, pues no están proclamadas expresamente en la Ley Fundamental, y en la misma (art. 61) se prevé que el *Bundestag* o el *Bundesrat* podrán acusar al Presidente Federal ante el Tribunal Constitucional Federal «por violación dolosa de la Ley Fundamental o de otra ley federal», pudiendo llegarse a la separación del cargo.

En Italia la tendencia a reconocerle actos «propios» al Presidente de la República es muy antigua, pues casi comenzó con la fundación de aquélla en los años cuarenta del siglo veinte, y eso no dejó de afectar a la manera en la que se interpretaba el refrendo, que aparecía como una «fórmula de relación bivalente entre Presidente y Gobierno», dado que en los actos «políticos» expresa e implica «la formulación de los mismos por parte del Gobierno» mientras que para los «actos presidenciales» afirma y expresa «la constitucionalidad de la actividad presidencial» (50). Esto es congruente con la existencia de un Presidente que, contra lo que debe suceder en las Monarquías, «no es extraño a la clase política» (51).

Aquí, aunque todos los actos del Presidente deben ir refrendados para ser válidos (art. 89 CI), aparece claro para la mayoría de la doctrina que existe un dominio reservado al mismo en el que ejerce verdaderas potestades.

Por otra parte (art. 90 CI), aunque el Presidente de la República no es responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, sí puede ser acusado por el Parlamento (sesión conjunta de ambas Cámaras y mayoría absoluta de sus miembros), ante el Tribunal Constitucional ampliado (arts. 134 y 135 CI), en caso de alta traición o atentado a la Constitución (52). Además la doctrina ha señalado ya hace tiempo que poco a poco el desarrollo del papel del

(48) SCHULZ (1978): 123.

(49) Un comentario a este artículo por quien ha ocupado la presidencia de la República en HERZOG (1986).

(50) SICA (1953): 212.

(51) MIDIRI (1988): 13.

(52) Sobre este artículo 90 CI ver el comentario de L. CARLASSARE en CARLASSARE y CHELI (1983): 149 y sigs.

Presidente ha venido afirmando la existencia de una responsabilidad política de este de tipo «difuso» (53).

Tampoco hay que dejar de ser cautelosos en las indagaciones que pueden hacerse en otras Monarquías parlamentarias. Así, la más clásica, la británica, presenta una serie de peculiaridades, como la de que los tratadistas no suelen hablar de *countersignature* que sería el equivalente a nuestro refrendo, sino de que la Reina debe actuar siempre respetando el *advice* (consejo) de sus ministros que comanden una mayoría en la Cámara de los Comunes (54). Como ha dicho Bognador, «cuando los ministros ofrecen consejo al soberano, ese consejo es vinculante y el soberano no tiene normalmente otra opción más que aceptarlo» (55).

Se puede, sin embargo, profundizar en los problemas, como ha hecho con su autoridad habitual G. Marshall, que en su libro sobre las convenciones constitucionales dedica su capítulo II a lo que llama los «usos de la Reina» (56). Allí rechaza con rotundidad lo que denomina la «teoría automática», y señala que la noción de que la Reina no puede actuar sin consejo, y que para todos los actos de la Corona hay un ministro responsable, presenta dificultades en relación con los cambios de gobierno y la disolución. La conclusión de su análisis es que hay que evitar plantearse, en el caso de las convenciones sobre el uso de las prerrogativas reales, simplificar en términos de una teoría «automática» o «no automática», sino «considerar separadamente las así llamadas cuatro principales prerrogativas personales» (57) (sanción de las leyes, honores y nombramiento de pares del Reino, cese y nombramiento de ministros, y disolución), y ello porque «el sistema británico de gabinete necesita ocasionalmente una reserva de juicio independiente que esté al margen del sistema de partidos» (58), hecho que le lleva a mantener que en supuestos muy específicos pueda darse un *refusal of advice* (rechazo del consejo), momento en el que la Reina actuará bajo su propia responsabilidad (59). Estos supuestos, en los que se detiene, son situaciones verdaderamente excepcionales, prácticamente de crisis constitucional, que no desmienten la regla general, que veíamos que formulaba más arriba Bognador, de que la Reina ha de actuar siguiendo normalmente el consejo de sus ministros,

(53) Por todos, E. CHELI en CARLASSARE y CHELI (1983): 137.

(54) Lo ha expresado NICOLSON al afirmar que la «teoría convencional es que el soberano puede actuar solamente siguiendo el “consejo” de un ministro responsable». En NICOLSON (1962): 291.

(55) BOGNADOR (1995): 66.

(56) MARSHALL (1986): 19 y sigs.

(57) MARSHALL (1986): 43.

(58) MARSHALL (1986): 44.

(59) MARSHALL (1986): 36.

salvo casos raros, como el de los mensajes como jefe de la Commonwealth, que son únicos puesto que se envían cubiertos por la responsabilidad de la Reina, y no por el consejo de sus ministros, independientemente de que el Primer Ministro sea informado (60).

En Bélgica el refrendo representa también un papel importante, y las reglas son claras en el sentido de que al Monarca le es siempre necesario el concurso de un ministro, y de que en los casos de divergencia prevalece la voluntad del responsable, que no es precisamente el Rey (61). No muy diferente es la situación en Holanda en donde, de una manera clásica, se razona que, teniendo en cuenta la presencia de la inmunidad real en el Derecho constitucional, se adoptaron en el mismo tanto la responsabilidad ministerial como el refrendo (62). Los datos sobre otras Monarquías parlamentarias europeas siguen, años después de su temprana sistematización por Fusilier (63), mostrando cómo el refrendo aparece como una institución importante, dada la irresponsabilidad de sus reyes, y que suele estar presente en los textos jurídicos (64). Mención aparte merece el caso japonés, en el que el Emperador irresponsable está excluido del refrendo salvo en casos muy concretos (65), pero porque se encuentra privado de poderes.

III. EL REFERENDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD REAL Y VACIAMIENTO DE PODERES

Constatado que el refrendo ha tenido y tiene formas, y sentidos, muy variados en la historia del constitucionalismo, y en el Derecho foráneo, nos corresponde ahora centrarnos en la realidad española, intentando fijar cuál es la razón de ser del instituto en nuestro texto constitucional (66), razón de ser de la que se derivarán las interpretaciones que nos parecen más adecuadas del mismo.

Para ello el punto de partida consiste en afirmar algo obvio, pero que, a veces, se olvida: la contrafirma en España es un instrumento más de un entramado

(60) BOGNADOR (1995): 265.

(61) DELPÉRÉE (1986): 109 y 111.

(62) KORTMANN y BOVEN D'EERT (1993): 61-62; sobre la evolución histórica del refrendo en Holanda, 45 y sigs.

(63) FUSILIER (1960).

(64) Una útil recopilación de los mismos en TORRES DEL MORAL y RODRÍGUEZ COARASA (2001).

(65) RODRÍGUEZ ARTACHO (2001): 140 y sigs.

(66) Sobre el iter constituyente, del que pueden extraerse algunas conclusiones de interés, GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 99 y sigs.

de normas que ha transformado radicalmente el régimen de la Monarquía respecto a lo que ha sido habitual en la historia de nuestro constitucionalismo. Mejor dicho, es el instrumento básico para, entendido de una determinada manera, hacer realidad la situación ideal de un Rey no inmiscuido en los avatares de la política, contra lo que fue nuestra tradición durante todo el siglo XIX y principios del XX, y dedicado fundamentalmente a ejercer una sana influencia en el sistema constitucional, y a cultivar sus funciones simbólicas y representativas.

La interpretación que proponemos es la más simple que puede darse del refrendo, pero creemos que también la más adecuada en un contexto de irresponsabilidad regia. En nuestra manera de ver las cosas la transmisión de la responsabilidad al refrendante, que supone la contrafirma, supone igualmente la transmisión de la potestad pública que se ejerce mediante el acto, sin ningún tipo de excepciones, o solamente con las que se derivan de los supuestos en los que el órgano refrendante no coincide con el proponente (por ejemplo, nombramientos de algunos magistrados del Tribunal Constitucional, etc.), de modo que el refrendo aparece como un mecanismo que, atribuidas al Monarca ciertas funciones ceremoniales como tributo a las formas de la tradición, se asegura de que las mismas no tengan un verdadero contenido, y que el ejercicio de las potestades de ellas derivadas quede en manos de quienes sí están sujetos a mecanismos de responsabilidad política frente a las Cámaras: el Presidente del Gobierno y los Ministros habitualmente, y el Presidente del Congreso de los Diputados en casos tasados.

Las decisiones del Tribunal Constitucional respecto del refrendo se refieren precisamente a supuestos de contrafirma por el Presidente del Gobierno de actos en cuyo desarrollo primero no ha participado —el nombramiento de Presidentes de la correspondiente Comunidad Autónoma— (SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 5/1987, de 27 de enero, y 8/1987, de 29 de enero). En ellas se sostuvo que no cabían refrendos fuera de los previstos en el artículo 64.1 CE, pues frente a la interpretación propuesta por algunos de que sólo se pueden refrendar aquellos actos que entren dentro del ámbito competencial del refrendante, se señala que hay supuestos en los que éste se limita con su firma «a responder de la adecuación del acto real al ordenamiento jurídico constitucional, sin haber intervenido en la menor medida en la determinación de su contenido», de modo que en ellos «no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido» de los mismos (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 3). De este modo se rechazó por inconstitucional la regulación de una ley vasca que atribuía el refrendo del nombramiento de lehendakari al Presidente del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma.

Por evidentes razones de espacio, nos centraremos en tres asuntos que aparecen como la piedra de toque del refrendo en la España actual, y sirven para poner ejemplos que se refieren al tipo de Monarquía en la que creemos que nos hallamos. Se trata del refrendo de la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno y el tipo de participación que el Rey debiera tener en ese proceso, del problema del mando de las Fuerzas Armadas, y de los llamados actos no susceptibles de refrendo. En todas estas materias sostendremos posiciones de las que se derivará la general sobre el papel que debe representar la Corona, a abordar en el último apartado de este artículo.

Sobre el primer problema ya tuvimos ocasión de explayarnos en su momento (67), pero el tiempo transcurrido invita a dar una nueva vuelta de tuerca al mismo, sin perjuicio de una remisión global a lo que dijimos entonces, porque el debate en la doctrina ha continuado (68).

Para ello consideramos ilustrativo hacer una breve referencia a las discusiones que sobre los poderes de otro monarca europeo, tomado repetidas veces como modelo, se han dado últimamente en el Reino Unido, en previsión de que se produjera lo que popularmente se conoce como un *hung Parliament* (un Parlamento en el que ningún partido ostente la mayoría absoluta). La mejor doctrina sostiene que la Reina no debe representar, en el proceso de nombramiento del Primer Ministro, el papel de mediador, porque hacerlo pudiera amenazar a la Monarquía, dado que la inmiscuiría en controversias inter e intrapartidarias «de las que no se consigue que emerja una respuesta correcta o generalmente aceptable» (69), con el consiguiente daño para su prestigio. En esas circunstancias «lo mejor sería mantener a la Corona fuera del proceso tanto como sea posible... la Reina debería evitar tomar parte en la resolución de la crisis política» y las negociaciones políticas necesarias para resolverla «deberían tener lugar en donde se resuelven estos asuntos, en Westminster (sede del Parlamento, recordamos nosotros), no en el palacio de Buckingham (palacio real, como se sabe)» (70).

Este ejemplo de Derecho comparado nos devuelve a unas discusiones patrias en las que muchos han optado por reconocer que nos encontramos aquí, en la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno, en un supuesto en el que el Rey tiene cierto tipo de libertad de acción. Unos hablan de poder de reserva como Porrás (71) o Aragón (72), otros de poder a secas

(67) TORRES MURO (1995).

(68) Ver la síntesis del mismo y el análisis propio contenido en BELDA (2003): 303 y sigs.

(69) KING (2007): 343.

(70) BRAZIER (1999): 341.

(71) PORRAS (1995): 200-201.

(72) ARAGÓN (1990): 86.

[Rollnert (73)], otros de que se trata de la expresión de una verdadera *potestas* [Rogner (74)], otros la relacionan con la función arbitral [Herrero (75) y Cremades (76)], los más moderados hablan de cierto margen de discrecionalidad [González Trevijano (77)], y finalmente hay quien opta por referirse a una supuesta discrecionalidad pura y facultad libérrima (78), o facultad en grado máximo (79). El refrendo del Presidente del Congreso aparecería como meramente formal [Herrero (80)] y un supuesto en el que el refrendante refrenda una decisión ajena [Fernández-Miranda, Carmen (81)], sin que aquél sea responsable de la propuesta [López Guerra (82)].

Creemos que estos autores yerran el tiro. El Rey no tiene ni mucho menos una facultad discrecional, y el refrendo del Presidente del Congreso sirve para que una persona responsable controle que el ejercicio de la misma se atiene a la finalidad de conseguir que el Congreso de los Diputados invista en breve plazo a un Presidente del Gobierno que goce de una suficiente mayoría en la Cámara. Quizás lo ideal hubiese sido, como dice Pérez Royo (83), que fuera el Presidente del Congreso el que propusiera a través del Rey, pero la interpretación que aquí se propone alcanza un resultado similar, dado que el Presidente de la Cámara aparece como el responsable de todo el proceso al que no se le puede pedir un refrendo ritual, como se dijo en su momento (84). La contrafirma del mismo sería una en la que se transfiere la responsabilidad y, por tanto, el poder. Por ello, la alta autoridad del Congreso tendría la posibilidad de negarse a transmitir una propuesta real que no considerara adecuada. Es cierto que, de esta manera, no se protege demasiado la imparcialidad que debe ser característica de estos Presidentes, como ha advertido García Soriano (85), pero también es cierto que tiene más valor en el sistema la neutralidad del Monarca.

No creemos que nos halleemos ante un supuesto de refrendo meramente formal. Su previsión en el texto constitucional se hizo apartándonos de las so-

(73) ROLLNERT (2005): 193.

(74) ROGNER (1999): 245.

(75) En ALZAGA (dir.) (1997): 58.

(76) CREMADES (1998): 178.

(77) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 132.

(78) FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMINÁN (1987): 362 y 368.

(79) PAPELL (1980): 97.

(80) En ALZAGA (dir.) (1997): 59.

(81) FERNÁNDEZ-MIRANDA (1998): 248.

(82) En su aportación a TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 399.

(83) En su aportación a VVAA (2001): 164.

(84) TORRES DEL MORAL en su aportación a LUCAS VERDÚ (dir.) (1983): 74.

(85) En su aportación a VVAA (2001): 549.

luciones de Derecho comparado [Alemania, por ejemplo (86)] en los que este acto no se refrenda. La relativa paradoja de que aquí se introduzca, contra lo que sostuvo radicalmente la doctrina tradicional (87), un órgano que refrenda ajeno al Gobierno tiene el sentido de que alguien que conoce bien las relaciones de fuerza en el Congreso, puesto que lo preside, pueda frenar las propuestas regias inadecuadas, aquellas de las que no vaya a resultar una investidura del candidato a la presidencia del Gobierno, y dado que puede hacerlo también debe asumir la responsabilidad de esas actividades, involucrándose él cuando hay problemas reales, y manteniendo al Monarca en la situación superpartes que le corresponde.

Es cierto que el Rey tiene normalmente muy poco margen de discrecionalidad, debiendo proponer a quien cuente con mayor número de votos en la Cámara, puesto que la competencia «depara escasa reserva al campo de la voluntad del Jefe del Estado» (88), lo que ha llevado a hablar de «atribución tasada, sin margen decisorio, obligada y meramente formal» (89), pero también lo es que el refrendo del Presidente del Congreso representa un papel de cierre del sistema, de último recurso de seguridad para evitar que un procedimiento tan delicado, y tan importante para el funcionamiento del proceso de investidura, no transcurra por unos cauces ordenados. Para que esto suceda hay que admitir que no se trata de supervisar que se han cumplido las formas, sino también de que el fondo de la propuesta es el que asegura el éxito de la misma, algo de lo que es responsable el Presidente del Congreso.

El problema del mando de las Fuerzas Armadas merece también una respuesta clara por nuestra parte. No cabe sino coincidir, en síntesis, con López Ramón cuando habló de su carácter simbólico, representativo y honorífico (90); y las experiencias comparadas, como la belga, nos muestran los problemas que pudieran derivarse de un mando efectivo (91).

(86) Ver, por ejemplo, BIEHL (1971): 98 y sigs., y HERZOG (1986): 16.

(87) Ver CÁCERES CROSA (1934): 55, en donde se defiende que en todo tiempo y lugar los facultados para refrendar son los miembros del Gobierno. Para situación curiosa la del refrendo por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial del nombramiento de los miembros judiciales de la Junta Electoral Central. Se produjo en el Real Decreto 96/1991, de 1 de febrero (*BOE* de 2 de febrero de 1991), y no ha dado lugar a una práctica consolidada. Debo este dato al profesor A. L. Alonso de Antonio.

(88) BELDA (2003): 305.

(89) BELDA (2003): 355-356.

(90) LÓPEZ RAMÓN (1987): 360. Para las diferentes posturas de la doctrina puede remitirse a BELDA (2003): 154 y sigs. También sigue siendo útil el repaso de Derecho histórico, comparado y vigente que hace LAFUENTE BALLE (1987).

(91) Sobre la misma, ver DELPÉRIÉ (1986): 108.

Pero sobre esta manera simple de resolver el asunto se cierne en nuestro país la necesidad de dar una interpretación correcta a la actuación, sin refrendo aparente, del Rey durante los sucesos del 23 de febrero de 1981. La doctrina ha ensayado todo tipo de explicaciones (92).

Partiendo de que la desobediencia a las órdenes del Rey fue la base de condenas penales (93), nos parece que la mejor manera de aclarar el dilema es la de, sin necesidad de acudir a la construcción del poder de reserva (94), sostener que no cabe reprochar la falta de un refrendo imposible (95), y que si «la Constitución prevé una colaboración (por la vía del refrendo) del Rey y otras autoridades» y esas autoridades no pudieran, «por fuerza mayor, desarrollar su función en colaboración con el Rey, deberá éste en cualquier caso actuar en protección del ordenamiento constitucional» (96). Independientemente de que su intervención pueda ser calificada de eminentemente disuasoria (97), lo cierto es que la actividad del Monarca rompió el nudo gordiano planteado por los sublevados, y basta con constatar que la misma fue apoyada por los retenidos, en cuanto obtuvieron la libertad, para considerarla plenamente refrendada.

En cuanto al problema de los actos no susceptibles, en principio, de refrendo (Casa Real, actos personalísimos) (98) sólo queremos constatar la progresiva ampliación del marco de este instituto. Dejando a un lado el debate sobre los actos personalísimos, nos corresponde centrarnos en la valoración de la práctica de refrendar por el Presidente del Gobierno los actos referentes a la Casa Real, práctica calificada de mutación constitucional (99), dada la redacción de los artículos 56.3 y 65.2 CE, y a la que se han dirigido críticas, llegándose a sostener que no es una obligación por parte del Rey (100). Mas parece que nos hallamos ante una extensión del refrendo oportuna y deseable (101), y que se

(92) Un resumen de posturas en CANDO (2004): 167 y sigs., y en GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 206 y sigs. En este último libro (pág. 22) pueden verse las reflexiones del entonces jefe de la Casa Real (Fernández Campo).

(93) Como recordó GARCÍA DE ENTERRÍA en LÓPEZ RAMÓN (1987): XXII.

(94) Como al final se hace en OTTO Y PARDO (1998): 42.

(95) TORRES DEL MORAL en su aportación a LUCAS (dir.) (1983): 82.

(96) LÓPEZ GUERRA en TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 402.

(97) BELDA (2003): 153.

(98) Sobre el problema ver la síntesis de BELDA (2003): 198 y sigs. y 206 y sigs., y GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 216 y sigs. En este libro, de nuevo, la reflexiones de FERNÁNDEZ CAMPO en el prólogo (pág. 19).

(99) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (1998): 253.

(100) Carmen FERNÁNDEZ-MIRANDA en su aportación a TORRES DEL MORAL y GÓMEZ SÁNCHEZ (1995): 298 y sigs.

(101) CREMADES (1998): 146.

presenta como una práctica prudente (102), dada la relevancia constitucional de dichos actos, en los que el Monarca puede también contar con el apoyo de un Gobierno, que, sin duda, deberá respetarle un cierta libertad de acción en asuntos domésticos.

Del análisis de estos tres supuestos puede concluirse, respecto al referendo en la Constitución de 1978, que el mismo se presenta como el instrumento que sirve para desapoderar a un Rey irresponsable, que siempre debe actuar apoyándose en otros órganos constitucionales. Ese desapoderamiento veremos, a continuación, cómo es la base para interpretar correctamente el papel del Monarca en nuestro sistema constitucional.

IV ¿QUÉ MONARQUÍA? DEL MOTOR CASI SIEMPRE INMÓVIL AL SÍMBOLO DE LA UNIDAD Y PERMANENCIA

El final de estas disquisiciones, en las que se han mezclado, deliberadamente, los aspectos concretos de la institución del referendo con los más generales del régimen de la Monarquía, debe ser preguntarnos, como se hace en el título de este apartado, qué tipo de Rey, o Reina, queremos. Más bien, qué tipo de Monarca se deduce, a estas alturas del desarrollo constitucional español, tanto de las normas constitucionales consideradas en sí mismas como de las prácticas que, durante todos estos años, han venido consolidando unas maneras de hacer que integran los deseos del constituyente con los cambios en una sociedad, y en un Derecho constitucional, que han evolucionado vertiginosamente, hasta el punto de que asistimos, en todos los terrenos, al surgimiento de las mutaciones lógicas en una Constitución cuyo texto no es ya rígido, sino pétreo, como se dijo en su momento, lo que conduce a que sean las convenciones con tanta tradición en estas materias, y sobre todo en el ámbito de los poderes de la Corona, las que lo estén adaptando a los nuevos tiempos.

La respuesta a esta cuestión es bien sencilla. Creemos que del examen que hemos hecho hasta ahora se deriva que la Monarquía española es una que ha ido, poco a poco, fortaleciendo su autoridad moral, por un lado, y perdiendo sus poderes efectivos, por otro. Y ésa es la evolución que la llevará, si Dios quiere, a la supervivencia en el futuro. Un radical apartarse de las luchas inter e intrapartidistas, de las contiendas políticas al fin y al cabo. Y un adoptar una postura claramente neutral, al servicio de las tareas de integración y representación que le son propias.

(102) TORRES DEL MORAL en su aportación a TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 572.

Lógicamente, aquí entraremos en un mundo renuente a la formulación de verdaderas competencias o potestades jurídicas, pero no por ello menos importante. Todos los que no estén cegados por un infantil imperialismo jurídico deberán reconocer que en la vida de las instituciones cuenta, tanto o más que sus atribuciones legales, la posición que se deriva de otros factores no precisamente normativos. Esto, que es acusado en otro tipo de órganos constitucionales, en la Corona es básico para explicar su existencia y sus funciones. Ningún observador medianamente agudo pretenderá que puede darse cuenta de la posición en nuestro sistema constitucional del Rey Don Juan Carlos limitándose a las normas del texto de 1978. Es verdad que los juristas debemos centrarnos en hacer reflexiones en Derecho, más que análisis de relaciones de poder propias de los politólogos, pero también lo es que el régimen de la Monarquía se resiste como gato panza arriba a las aproximaciones limitadamente formalistas. Y ello porque de las normas todo lo que se deduce es, a nuestro juicio, que el Rey, en nuestro entramado jurídico-político, queda radicalmente fuera del juego de cada día, de las luchas, y decisiones de todo tipo, que han de protagonizar, y tomar, otros actores constitucionales, limitándose a unas funciones no menos importantes, que expresa con toda claridad el texto constitucional: las de servir de vértice a un Estado que necesita, como todos, personificar en su jefe su unidad y su continuidad, de modo que alguien superpartes ejerza de símbolo de aquello que nos une a todos los españoles, por encima de los avatares, más o menos azarosos, en los que se halla inmersa habitualmente la vida de nuestras instituciones.

Para cumplir estas tareas al Monarca no le hacen falta poderes efectivos, potestades en sentido propio, sino profundizar en la *auctoritas* y en la influencia que le son reconocidas precisamente cuando menos ejerce competencias concretas. No es preciso que insistamos en esta idea, que ha venido siendo repetida hasta la saciedad por la mejor doctrina, pero que no está de más que repitamos nosotros que debe ser la base de cualquier análisis del régimen normativo de nuestra Corona. Sobre el sentido de la *auctoritas* se han extendido otros autores desde otras disciplinas (103) o desde la nuestra (104). Creemos, sin embargo, que queda todavía mucho que indagar en relación con este evanescente concepto, que se resiste al análisis con los

(103) Ver, por ejemplo, los trabajos de un romanista en DOMINGO (1987) y DOMINGO (1999). No dejan de tener sus escritos, sin embargo, pretensiones generales. En la segunda obra, por ejemplo, afirma que «la relevancia del rey depende exclusivamente de su prestigio... en la medida en que el monarca goce de un merecido reconocimiento social... en esa misma medida dará efectividad política a aquellas atribuciones constitucionales simbólicas, moderadoras o arbitrales que le han sido encomendadas» (pág. 137).

(104) CANDO SOMOANO (2004): 161 y sigs.

instrumentos habituales de los constitucionalistas, pero que se encuentra, sin duda, en la base de la manera correcta de entender la Monarquía.

No puede hacerse peor acusación a un Rey español en la actualidad que la que se encuentra implícita en el título de una obra que examina el reinado de Alfonso XIII y habla de «un político en el trono» (105), sintetizando así una serie de trabajos sobre diversos aspectos de su reinado. Nada más alejado de las pretensiones de nuestros constituyentes y de nuestra práctica desde 1978. Debiera haber pánico, también por parte del ocupante de la Jefatura del Estado, a las «crisis orientales» (106) y al «borboneo» (107), pues éstas tienen que ser maneras de hacer las cosas propias de otros tiempos, y de circunstancias sociales e históricas venturosamente superadas.

En el fondo, casi todo acerca de la Monarquía en nuestro tiempo ha sido formulado hace muchos años. Se han repetido hasta la saciedad las palabras del agudo analista que era Bagehot en el sentido de que el Rey debía tener tres derechos —«el derecho a ser consultado, el derecho a animar, el derecho a advertir»—, pero no se suele seguir con la cita en la que el autor británico concluye que «un rey de gran inteligencia y sagacidad no querrá otros. Encontrará que el no tener otros le permitirá usar éstos con efectos singulares» (108). Y esta manera de ver las cosas se ha propugnado por algunos incluso para Jefes de Estado republicanos, que tienen reconocidas verdaderas potestades en algunos supuestos muy especiales, como el alemán (109).

Éstos son los delicados equilibrios en los que debieran basarse las actividades del Monarca español. No se entiende el empecinamiento de algunos en dotarlo de verdaderas prerrogativas que lo conviertan en un actor más del proceso político, desprovisto de la majestad que le es inherente, y que le debe alejar de los pleitos típicos de la vida política diaria, e incluso de aquellos que pudieran darse en situaciones excepcionales, porque «en modo alguno cabe pensar en una intervención del Rey... en los procesos políticos en sentido estricto» (110). El Rey debe en todos estos casos mantenerse informado y, si llega el caso,

(105) MORENO LUZÓN (2003). De los artículos allí recogidos el más interesante, a nuestros efectos, es el de Mercedes CABRERA, titulado «El rey constitucional», en el que se reflexiona sobre la práctica política del Monarca en una Constitución, la de 1876, que bien pudo haberle conducido por otros derroteros.

(106) Se denominaba así en la Restauración a las crisis ministeriales que tenían su origen en la voluntad del Rey, que, recuérdese, entonces residía en el Palacio de Oriente.

(107) «Borbonear» era la intervención del Rey —un Borbón— en la vida política jugando con los actores de la misma para perseguir sus intereses propios.

(108) BAGEHOT (1976): 111.

(109) Ver BIEHL (1971): 126.

(110) GARCÍA CANALES (1991): 177.

sugerir soluciones a quienes de verdad ostentan el poder, o manifestarles su desacuerdo, en privado, sobre esta o aquella orientación que estén en trámite de adoptar, pero en ningún momento puede lanzarse a la aventura de tomar una decisión en solitario; mucho menos, por supuesto, si esa decisión es contraria a la que consideran adecuada los ministros responsables.

En este terreno conviene revisar críticamente las conclusiones que, a veces, se extraen del, proclamado por el artículo 56 CE, carácter de árbitro del Monarca, y el rechazo en la Constituyente del llamado «modelo sueco» (111) de Rey sin poderes. Eso ha servido a algunos para elaborar una interpretación que habla de situaciones de bloqueo y de potestades bloqueantes, de las que se deriva la existencia de un ámbito de poderes efectivos del mismo (112). Para otros, sin embargo, el Rey no es ni árbitro ni juez en el sentido de Constant (113), y sus tareas, de arbitrar y moderar, no son fuente de competencia jurídica (114). De nuevo el Derecho comparado nos sirve de orientación cuando, en el contexto belga, se afirma tajantemente que «la función arbitral del Rey... no puede ser sobreestimada. El verdadero árbitro... es la opinión pública que se expresa a través de las elecciones» (115).

Podría pensarse que para tener una institución monárquica tan inmóvil mejor podrían explorarse otras soluciones en orden a organizar la Jefatura del Estado. Creemos que sería un error. La importancia del Rey, como símbolo de la unidad y permanencia de aquél, no puede ser en absoluto minusvalorada en un mundo como el actual en el que la política tiene mucho de representación continua de ideas y realidades. Esta función real es difícilmente aprehensible desde el Derecho, pero no por ello es menos importante y, desde luego, un Monarca la realiza, dadas las tradiciones de nuestro país, mejor que un presidente elegido en un proceso que no puede dejar de ser de confrontación política. Como se ha dicho, en esas formas simbólicas, que son lo más valioso de la Monarquía parlamentaria (116), ésta supera sin duda a la forma republicana (117), porque nos hallamos en un terreno que es su vocación más importante (118), hasta el punto de que se afirmó en su momento

(111) Sobre el mismo ROLLNERT (2005): 40 y sigs.

(112) Singularmente HERRERO en su aportación a ALZAGA (dir.) (1997): 44, y FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑAN (1987): 259 y 297.

(113) GARCÍA CANALES (1991): 176.

(114) ROLLNERT (2005): 154.

(115) DELPÉRÉE (1986): 113.

(116) ARAGÓN (1990): 110.

(117) RODRÍGUEZ-ZAPATA (1987): 75.

(118) Ver, por ejemplo, la aportación de Javier ALVARADO a TORRES DEL MORAL y GÓMEZ SÁNCHEZ (1995): en especial pág. 98.

que las funciones simbólicas y representativas del Rey eran las que predominaban en la CE de 1978 (119).

Es por ello por lo que nos parece que la cúspide de nuestro sistema constitucional debe seguir siendo ocupada por un Rey hereditario que, en todo caso, tiene que tener en cuenta en su actuación las lecciones de la historia, de nuestra historia especialmente atormentada en estas materias, y el hecho indudable de que la mejor manera de servir a la supervivencia de dicho sistema en general, y de la Monarquía en particular, es centrarse en el ejercicio de sus funciones simbólicas, sin pretender hacer lo propio con unas atribuciones, que es más que dudoso que le correspondan, y que no debe intentar convertir en efectivas, puesto que dicha actitud sería sin duda el más seguro modo de abrir una caja de los truenos que podría acabar a medio y largo plazo con los equilibrios que tanto costó construir en 1978, también en estos terrenos de la configuración jurídico-política de la Corona.

No puede oponérsenos que esta manera de ver las cosas conduce a una institución con un simple papel decorativo. Nada más lejos de la realidad. No puede olvidarse el papel primordial que desempeña «en el orden básico de legitimación», como se escribió en su momento (120), y ese papel hace que su rol sea muy importante. Además, no conviene olvidar que muchas veces se da una «mayor eficacia práctica de la influencia política frente a las atribuciones jurídicas» (121). Nos hallaríamos, por tanto, valga la redundancia, ante una magistratura preferentemente de autoridad e influencia (122).

Esa influencia es la que han cultivado desde hace muchos años las Monarquías más exitosas del planeta. En el caso de la británica la evolución empezó pronto, pero sus desarrollos más importantes se han producido desde el período de la Reina Victoria hasta hoy (123), período en el que progresivamente el Monarca ha ido cediendo en poderes efectivos, que ya sabemos que sólo se activarían en situaciones excepcionales, para pasar a una posición de supervisor general sin verdaderas potestades, centrado en su papel de «símbolo de continuidad y tradi-

(119) MENÉNDEZ REXACH (1979): 435. Una exploración de los posibles significados del enunciado «símbolo de su unidad y permanencia» en ROLLNERT (2002): 145 y sigs.

(120) E. GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo a LÓPEZ RAMÓN (1987): XXIV.

(121) BELDA PÉREZ-PEDRERO (2003): 166.

(122) Como ha dicho TORRES DEL MORAL en su aportación a TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 572.

(123) Sigue ejemplarmente esta evolución en el período que estudia HARDIE (1970). Para la época victoriana, y como en la misma tienen su origen muchas de las convenciones actuales sobre la Corona, siempre puede remitirse a LE MAY (1979); en especial, acerca de la Monarquía británica en esa época, y rompiendo algunos de los tópicos al uso, pues aparece como mucho más activa de lo que pudiera deducirse de la sola lectura de BAGEHOT, *vid.* págs. 42 y sigs.

ción... de unidad e integración» (124), una especie de «presidente no ejecutivo no elegido, con el lujo (o carga) añadida del mandato de por vida» (125).

Uno de sus analistas más agudos y recientes (Bognador) dice dos cosas que, salvadas las distancias, son aplicables al modelo español. La primera, que es más fácil para un Jefe de Estado ejercer sus funciones simbólicas [emplea la expresión *dignified function*, siguiendo a Bagehot (126)] «si las funciones efectivas están localizadas en otros, porque todo ejercicio de éstas está destinado a ser controvertido» (127). La segunda, que «es en el empleo práctico de su influencia simbólica, en donde la monarquía encontrará su futuro» (128). Incluso en los momentos de emergencia a algunos les parece preferible que actúe una autoridad política (129), aunque no nieguen la existencia de unos poderes de reserva a activar en situaciones muy improbables.

En otra de las Monarquías parlamentarias con más tradición, y que ha superado crisis muy difíciles, como es la belga, no se ven las cosas de otra manera y ha podido escribirse que el régimen parlamentario marca «la desaparición de los poderes de decisión que pudieran ser reconocidos al Rey. Preserva, por el contrario, la influencia moral» (130) y que «su función es menos de decisión que de influencia. Expresa una preocupación, exhorta, aporta una adhesión, pero no le corresponde actuar, intervenir, imponer» (131).

A este respecto es muy ilustrativa la distinción que trazan Delpérée y Dupret entre las «atribuciones» del Rey y sus «funciones». En el terreno de las primeras aparece siempre el referendo, de modo que el Monarca «no ejerce ni poder, ni prerrogativa, ni autoridad personal» (132), pero no por ello dejan de ser menos importantes las segundas (incitadora, mediadora, unificadora, simbólica) (133) que el Rey lleva a cabo, porque así se ejerce el oficio real, «en la penumbra de las antecámaras y no sobre los platós de televisión... [porque] reposa en los contactos discretos y no en entrevistas estruendosas o debates contradictorios» (134).

(124) NICOLSON (1962): 300-301.

(125) KING (2007): 341.

(126) BAGEHOT (1976): 61, que habla de dos partes de una Constitución: las *dignified parts*, «que excitan y preservan la reverencia de la población», y las *efficient parts*, «a través de las cuales, de hecho, funciona y gobierna».

(127) BOGNADOR (1995): 62.

(128) BOGNADOR (1995): 308.

(129) BRAZIER (1999): 343.

(130) DELPÉRÉE (1986): 111.

(131) DELPÉRÉE (1986): 112.

(132) DELPÉRÉE y DUPRET (1990): 17.

(133) DELPÉRÉE y DUPRET (1990): 20 y sigs.

(134) DELPÉRÉE y DUPRET (1990): 24.

Es cierto que ese Rey que reina, pero no gobierna (Thiers), no gobierna pero reina, como nos recordó tempranamente Jiménez de Parga (135), de modo que es preciso buscar un contenido a esta segunda actividad, pero creemos que las enseñanzas de la historia y del Derecho comparado invitan a configurar esa función de reinar como una basada en la autoridad moral, y que se ejerza a través de la influencia, esa influencia que tiene por arrobos cualquier Monarca que haya ejercido con tino sus tareas, y nunca mediante poderes efectivos. Como se escribió en su momento, «la peor defensa de la Monarquía parlamentaria... consiste en predicar del Rey poderes propios, en postular que el Rey ejerza, jurídicamente, competencias decisorias en el seno de la organización estatal» (136).

En este contexto es en el que creemos que el refrendo puede seguir prestando importantes servicios a nuestro sistema constitucional, porque continúa siendo el único mecanismo que hace posible la transferencia de responsabilidad (137), el que deja clara la correlación poder político-responsabilidad (138), que es propia del constitucionalismo en que vivimos. Quizás no se encuentre en su momento más feliz (139), pero también es cierto que la doctrina lleva propugnando su supresión desde hace muchos años (140), por lo que más bien parece que goza de una mala salud de hierro.

Puede ser que el camino para su mantenimiento sea el de insistir en que se han cambiado las tornas, que ahora el Rey es el que refrenda las actuaciones del resto de los poderes públicos, dotándolas de solemnidad. De hecho lo corriente en nuestros días es que se anteponga el refrendo a la firma real (141), por lo que podrá hablarse, como se ha hecho, de «refrendo notarial» (142), en el que el Monarca realza el valor simbólico de dichos actos, estando obligado a hacerlo (143),

(135) JIMÉNEZ DE PARGA (1966): *passim*. Ver esa idea, años después, en «El Estatuto del Rey en España y en las monarquías europeas», en LUCAS VERDÚ (dir.) (1983): 114, entre otras.

(136) ARAGÓN REYES (1990): 125.

(137) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 267.

(138) Sobre la misma ver las claras formulaciones de GARCÍA CANALES (1991): 197, y TORRES DEL MORAL en su aportación a TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 572.

(139) GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 261.

(140) Puede verse ya esta opinión en CÁCERES CROSA (1934): 172. En nuestros días, y en algunos supuestos, PORRAS (1995): 184. También es el caso en Italia para CHELI respecto de algunas de las potestades del Presidente de la República; *vid.* CARLASSARE y CHELI (1983): 145 y sigs.

(141) En Bélgica DELPÉRÉE (1986): 110. En España recogen esta práctica LÓPEZ GUERRA en TORRES DEL MORAL (dir.) (2001): 395, y GONZÁLEZ TREVIJANO (1998): 132.

(142) La expresión la hemos encontrado en HERZOG (1986): 8; BONFIGLIO (1997): 175, y ROGNER (1999): 170.

(143) Nadie le pondrá una pistola en el pecho para hacerlo, pero está claro que si no firma estará incumpliendo sus obligaciones constitucionales, con consecuencias imprevisibles. Más vale

de modo que «ya no es el Gobierno el que respalda una decisión real, sino que es la rúbrica del Rey la que expresa la pertenencia de dicho acto, no a un poder concreto, sino a todo el Estado» (144). Este tipo de contrafirma es la que se encuentra plenamente dotada de sentido en la actualidad.

La conjunción de un referendo que transmite la responsabilidad, y una manera de entender la Monarquía que tenga bien presente que este tipo de Jefatura del Estado debe cultivar preferentemente sus actividades simbólicas y representativas, evitando intervenir en el proceso político propiamente dicho, es la que explica mejor el papel del Rey en la Constitución de 1978, treinta años después de la promulgación de ésta.

La práctica desde entonces, y las necesidades que ha venido progresivamente manifestando la sociedad española, apuntan claramente en el sentido de interpretar las reglas referentes a la Corona de nuestra norma suprema de una manera que muestre al Monarca como una parte eminentemente «*dignified*» del sistema constitucional, que diría Bagehot (145), una parte no inactiva ni mucho menos, pero que realiza las funciones que tiene atribuidas no mediante el ejercicio de competencias jurídicas o potestades, sino siempre mediante el de una influencia que lo convertirá, dependiendo de las circunstancias, en un actor importante en según qué procesos constitucionales, pero que, paradójicamente, se mantiene al margen de la toma de decisiones apoyada en Derecho.

Un Jefe del Estado de este tipo aparece como especialmente útil en las sociedades complejas de nuestros días, en las que se producen con frecuencia situaciones de bloqueo, que ponen en peligro los fundamentos de las mismas, y en las que son necesarios organismos con capacidad de representar al cuerpo social en su conjunto, a los valores y decisiones básicas que deben ser respetadas en todo caso, por encima de las luchas políticas más o menos encarnizadas. Esas funciones ya sabemos que las ejerce con más facilidad un Monarca, especialmente entrenado para las mismas, que un Jefe del Estado republicano, que siempre tiende a estar inmerso en los procesos políticos ordinarios, y tiene más dificultades para construirse una posición de distancia respecto a los mismos.

Esto es especialmente cierto en España, en donde hubiera resultado difícil construir, a partir de una historia atormentada respecto a las presidencias de República, un *status* de esta figura que la hubiese hecho útil para nuestro sistema constitucional. Por el contrario, la Corona ha funcionado correctamente en

no explorar un escenario de negativa a referendar por parte del Rey que no haría más que plantear una crisis superable solamente con decisiones traumáticas. En otro contexto se ha resaltado que el Presidente de la República en Alemania «tiene que firmar» en estos casos: *vid.* HERZOG (1986): 7.

(144) Paloma BIGLINO en su aportación a VVAA (2001): 204.

(145) BAGEHOT (1976): 61.

estos últimos treinta años, y eso hace que nos inclinemos por su continuidad, interpretado su papel tal y como lo hemos visto más arriba.

Hemos propuesto en este artículo una manera de ver tanto la posición del Rey como el modo en el que el instituto del referendo sirve para articular aquélla, que ha pretendido sacar las últimas consecuencias de un entendimiento de las funciones de la Corona en el sistema constitucional español que creemos que es el correcto a estas alturas de nuestra evolución como Estado social y democrático de Derecho. Sabemos que haya otros puntos de vista más generosos con las supuestas atribuciones jurídicas del Monarca. Al juicio del lector someteremos nuestra construcción, que sinceramente creemos que puede ser útil para el buen funcionamiento de ese entramado jurídico tan complejo que nos dimos en 1978, entramado jurídico que necesita de todos los apoyos posibles para seguir respondiendo a los desafíos de nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.) (1997): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. V, *Artículos 56 a 65*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1990): *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas.
- BAGEHOT, Walter (1976): *The English Constitution, Introduction by R. H. S. Crossman* (edición original de 1867), London, Fontana-Collins.
- BASTID, Paul (1954): *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Editions du Recueil Sirey.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique (2003): *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Madrid, Senado.
- BIEHL, Hansjörg (1971): *Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot.
- BOGNADOR, Vernon (1995): *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press.
- BONFIGLIO, Salvatore (1997): *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, Giuffrè editore.
- BRANCHET, Bernard (1996): *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la V République*, Paris, LGDJ.
- (2008): *La fonction présidentielle sous la Ve République*, Paris, LGDJ.
- BRAZIER, Rodney (1999): «Constitutional Reform and the Crown», en M. SUNKIN y S. PAYNE (eds.): *The nature of the Crown. A Legal and Political Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- CÁCERES CROSA, Gonzalo (1934): *El referendo ministerial*, Madrid, Tipografía de Archivos.

- CANDO SOMOANO, María José (2004): *El Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado» en la Constitución española de 1978*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- CARLASSARE, Lorenza, y CHELI, Enzo (1983): *Il Presidente della Repubblica*, t. II, *Comentario della Costituzione a cura di G. Branca*, art. 88-91, Bolonia-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano.
- CREMADES, Javier (1998): *La Casa de S. M. el Rey*, Madrid, Civitas.
- DELPÉRÉE, Francis (1986): *Droit Constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnelle*, I, *Les pouvoirs*, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier.
- DELPÉRÉE, Francis, y DUPRET, Badouin (1990): «Le roi des Belges», *Pouvoirs*, núm. 54, págs. 15-25.
- DOMINGO, Rafael (1987): *Teoría de la «auctoritas»*, Pamplona, Eunsa.
- (1999): *Auctoritas*, Barcelona, Ariel.
- ESCUADERO, José Antonio (1976): *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, I, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- ESPÓSITO, Carlo (1962): *Capo dello Stato. Controfirma ministeriale*, Milano, Giuffrè.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel, y PÉREZ DE ARMINÁN Y DE LA SERNA, Alfredo (1987): *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, Fundación Agrupación Independiente del Senado 1977, Civitas.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen (1998): «La irresponsabilidad del Rey. El refrendo; evolución histórica y regulación actual», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, págs. 225-256.
- FORMERY, Simon-Louis (2008): *La Constitution commentée. Article par article*, Paris, Hachette.
- FUSILIER, Raymond (1960): *Les monarchies parlementaires*, Paris, Les Éditions Ouvrières.
- GARCÍA CANALES, Mariano (1991): *La Monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro (1998): *El refrendo*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HARDIE, Frank (1970): *The political influence of the British Monarchy 1868-1952*, London, B. T. Batsford Ltd.
- HERZOG, Roman (1986): «Comentario al art. 58», en Th. MAUNZ y G. DÜRIG: *Grundgesetz. Comentar*, München, Verlag C. H. Beck.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel (1966): *Las Monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, Tecnos.
- KING, Anthony (2007): *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press.
- KORTMANN, Constatin A. J. M., y BOVEN D'EEERT, Paul P. T. (1993): *The Kingdom of the Netherlands. An Introduction to Dutch Constitutional Law*, Deventer, Boston, Kluwer.
- LAFERRIÈRE, Julien (1908): «Le contreseign ministériel», *Revue Générale d'Administration*, t. I, págs. 396 a 404, y t. II, págs. 10 a 19.

- LAFUENTE BALLE, José María (1987): *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas.
- LE MAY, G. H. L. (1979): *The Victorian Constitution. Conventions, Usages and Contingencies*, London, Duckworth.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1987): *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LUCAS VERDÚ, Pablo (dir.) (1983): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- MARSHALL, Geoffrey (1986): *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1979): *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MIDIRI, Mario (1988): *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, CEDAM.
- MORENO LUZÓN, Javier (ed.) (2003): *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons.
- NICOLSON, Harold (1962): *Monarchy*, London, Weidenfeld and Nicolson.
- OLIVER LEÓN, Baldomero (2002): *Monarquía y Estado constitucional*, Madrid, Tecnos.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de (1988): «El mando supremo de las fuerzas armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, págs. 11-43.
- PAPELL, Antonio (1980): *La Monarquía española y del Derecho constitucional europeo*, Barcelona, Labor.
- PORRAS RAMÍREZ, José María (1995): *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Madrid, Tecnos.
- RODRÍGUEZ ARTACHO, Salvador (2001): *La Monarquía japonesa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (1987): *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos.
- ROGNER, Klaus Michael (1999): *Die Befugnisse der Krone im spanischen Verfassungsrecht. Umfang und Grenzen des staatsrechtlichen Handlungsermessens der Krone*, Berlin, Duncker & Humblot.
- ROLLNERT LIERN, Göran (2002): *La Jefatura del Estado. Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, Valencia, Minim Edicions.
- (2005): *El arbitraje y moderación regios en la Constitución española*, Valencia, Universitat de València.
- SCHULZ, Axel (1978): *Die Gegenzeichnung. Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung*, Berlin, Duncker & Humblot.
- SICA, Vincenzo (1953): *La controfirma*, Napoli, Eugenio Jovene.
- SOLÓZABAL ECHAVARRÍA, Juan José (1987): *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos.

- TORRES DEL MORAL, Antonio (dir.) (2001): *Monarquía y Constitución*, I, Madrid, Colex.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, y GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coords.) (1995): *Estudios sobre la Monarquía*, Madrid, UNED.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, y RODRÍGUEZ COARASA, Cristina (2001): *Monarquía y Constitución*, II, *Textos jurídicos*, Madrid, Colex.
- TORRES MURO, Ignacio (1995): «El referendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 88, págs. 145 a 163.
- VVAA (2001): *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados.

RESUMEN

El artículo se plantea ante qué tipo de Monarquía nos encontramos a estas alturas del devenir constitucional español, y cómo la institución del referendo ha contribuido significativamente a ir desapoderando al Rey de una serie de supuestas potestades que, para algunos, conservaba. Partiendo de la siempre difícil articulación de la Jefatura del Estado monárquica en un Estado democrático, se analizan los problemas de historia y Derecho comparado, para luego centrarse en el caso español, y concluir que el Monarca debiera dedicarse preferentemente a sus funciones simbólicas y representativas y al ejercicio de la influencia que todos le reconocen, para asegurar la supervivencia de la Corona, y porque ello es lo más coherente con el diseño institucional de la Constitución española.

PALABRAS CLAVE: Referendo. Monarquía. Potestades. Auctoritas. Influencia.

ABSTRACT

The article asks itself what kind of Monarchy is the one that exists nowadays in the constitutional system of Spain, and how countersignature has contributed significantly to take away from the King a series of powers that, according to some authors, he still kept. After a review of the difficult relationship between a Monarch as Head of State and the democratic State, the author analyzes problems of history and comparative law, before going into the Spanish case. His study leads him to the conclusion that the King should dedicate himself mainly to exert his symbolic and representative functions, and the influence that everybody acknowledges him, in order to reassure the survival of the Crown, and because this is the solution more accordingly with the institutional design of the Spanish Constitution.

KEY WORDS: Countersignature. Monarchy. Powers. Authority. Influence.