

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/2 julio-diciembre 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7222024>

ESTUDIOS

DINÁMICAS DE CAMBIO EN LA GESTIÓN DE LA CASA REAL Y EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DEL REY

Dynamics of change in the management of the Royal Household and the development of the King's functions

Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón

Profesor Doctor en Derecho Constitucional

Universidad Camilo José Cela, España

<https://orcid.org/0000-0003-1343-3537>

<https://doi.org/10.18543/ed.3216>

Fecha de recepción: 10.06.2024

Fecha de aprobación: 30.08.2024

Fecha de publicación en línea: diciembre 2024

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/2, julio-diciembre 2024

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

DINÁMICAS DE CAMBIO EN LA GESTIÓN DE LA CASA REAL Y EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DEL REY

*Dynamics of change in the management of the Royal
Household and the development of the King's functions*

Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón

Profesor Doctor en Derecho Constitucional

Universidad Camilo José Cela, España

<https://orcid.org/0000-0003-1343-3537>

<https://doi.org/10.18543/ed.3216>

Fecha de recepción: 10.06.2024

Fecha de aprobación: 30.08.2024

Fecha de publicación en línea: diciembre 2024

Resumen

La Ley 19/2013 sujeta la Casa Real a las obligaciones de transparencia, sin que sus previsiones hayan sido consideradas inconstitucionales. Desde entonces, su comunicación estratégica es más proactiva y trata de mostrar una imagen de transparencia y correcta gestión abanderando conceptos como "honestidad, transparencia económica, cercanía y modernización" que son claves en esta nueva etapa. Sin embargo, no es lo mismo comunicar que informar y aquí radica uno de los aspectos que se analizan en este trabajo, tomando como referencia la referida Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y la labor realizada a través de la página web de la Casa Real. Además, se sugiere que se pueda embridar con el refrendo a modo de herramienta de garantía del proceder del Monarca en aquellos ámbitos en los que aquel es preceptivo. Por último se concluye con una valoración de lo realizado y de lo pendiente pues es la vía de la transparencia la que parece más adecuada para enfrentar escenarios futuros de mejora.

Palabras clave

Transparencia; Casa Real; Constitución Española; Consultas; Refrendo.

Summary

Law 19/2013 subjects the Royal Household to the obligations of transparency, without its provisions having been considered unconstitutional. Since then, the strategic communication of the Royal House is more proactive now and tries to show an image of transparency and correct management. Concepts such as “honesty, economic transparency, closeness and modernization” are key in this new stage. However, communicating is not the same as informing and herein lies one of the aspects analysed in this work, taking as reference the aforementioned Law of Transparency, Access to Public Information and Good Government, and the work carried out through the website of the Royal House. Furthermore, it is suggested that it can be clamped with the endorsement as a tool to guarantee the Monarch’s conduct in those areas for which it is necessary. Finally, it concludes with an assessment of what has been done and what is pending since it is the path of Transparency that seems most appropriate to face future improvement scenarios.

Keywords

Transparencia; Royal Household; Spanish Constitution; Consultations; Endorsement.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA FIGURA DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA. III. LA TRANSPARENCIA Y LA CASA REAL. 1. Las obligaciones de transparencia de la Casa Real según la Ley 19/2013. 2. El ámbito de control de la transparencia de la Casa Real. 3. Medidas complementarias de transparencia. 4. La web oficial de la Casa Real y los comunicados como instrumentos de transparencia. IV. LA TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL REY. 1. La Transparencia respecto a los actos refrendados. 2. La deseable transparencia en el proceso de investidura. 2.1. *El Rey en el proceso de investidura*. 2.2. *El papel del Rey en la fase de evacuación de consultas*. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El actual Monarca ha impulsado la aprobación de un conjunto de normas y medidas de modernización, mejora de la fiscalización y transparencia de la Corona con las que se ha buscado actualizar su régimen jurídico y acercarla a la sociedad. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno cita en su preámbulo la necesidad, no ya sólo de que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, sino también cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, incluida la Casa Real. Sin embargo la Corona, por más que se modernice e intente ajustarse a los tiempos, será en su esencia una institución tradicional. Ello no es óbice para que se hayan producido avances significativos en materia de transparencia en su seno. Fue en el año 2016 cuando por primera vez el Rey justificó sus decisiones mediante comunicados de la Casa Real. ¿Fue algo excepcional, fruto de la coyuntura que imperaba en ese momento, o supone una buena práctica a consolidar en aras de mejorar la transparencia de la Casa Real como han puesto de manifiesto los comunicados emitidos con posterioridad?, ¿qué medidas se han adoptado en la Casa Real para mejorar la transparencia?, ¿está justificada la transparencia en ámbitos donde el papel del Rey aparece embreado con el de los representantes de partidos políticos con presencia en el Parlamento? El análisis de los citados avances en materia de transparencia y la reflexión sobre las cuestiones señaladas son el objeto de este trabajo. Antes de ello, sin embargo, debemos recordar cuál es el lugar de la corona en nuestra monarquía parlamentaria.

II. LA FIGURA DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La Monarquía parlamentaria, descrita en el artículo. 1.3 de la CE como forma política del Estado español, viene a conciliar los principios

democrático y monárquico con el texto constitucional que actúa a modo de garante de este binomio. El Monarca parlamentario permanece al margen del quehacer de los partidos políticos y no forma parte de los tres poderes del Estado, aunque interactúa con ellos, convirtiéndose en una suerte de pilar en su condición de Jefe de Estado. Como afirma García Canales (1991, 56): “El Rey constituye un poder distinto de aquellos que tienen atribuidas las tres clásicas funciones. Es sobre todo un poder independiente del ejecutivo y con funciones arbitrales y moderadoras”. Para el profesor Pérez Royo (2015, 11) “[...]La jefatura de Estado monárquica no puede ser un poder del Estado, sino que tiene que ser simplemente un órgano del Estado. El poder del Estado, cualquier forma de manifestación del poder del Estado, no puede tener más legitimación que la democrática. En la medida en que una magistratura hereditaria no puede participar nunca de dicha legitimación, no puede ser nunca portadora de poder”. El Rey se limita así a aportar neutralidad, al servicio de los intereses generales de España; coadyuba a la integración política, social y territorial; y contribuye de manera decisiva a la convivencia regular y pacífica entre todos los ciudadanos.

Tal y como entiende la Corona Aragón Reyes (Aragón et al. 2023, 20), no se trata tanto de un órgano constitucional como de una institución nuclear de la Constitución que agrega la legitimidad histórica consustancial con la forma monárquica. Esto provoca que sus funciones se basen en reglas jurídicas y políticas, y que sus actos constitucionales sean siempre actos debidos, amén de requerir la leal colaboración de los poderes políticos para el cumplimiento de sus fines. Según Adolphe Thiers¹, “el Rey reina pero no gobierna”, lo que le sitúa totalmente al margen del juego político, y carece de poderes decisorios y efectivos dado que exterioriza sus funciones con actos debidos. Lacómicamente, el profesor Aragón Reyes (2004, 14) añade a lo dicho anteriormente que “la única Monarquía compatible con la democracia es la Monarquía parlamentaria” y es que en nuestra Monarquía parlamentaria, informada y sometida al principio democrático, la figura del Rey carece de poderes jurídicos y políticos propios que ejercer de manera libre y discrecional. Tampoco cuenta con «potestas» regia ni capacidad autónoma de actuación y decisión (Porras Ramírez 1993, 149-150) para realizar actos dotados de trascendencia jurídica externa, pues tendrán la consideración de actos debidos, y su validez quedará condicionada al necesario refrendo del órgano estatal habilitado al efecto, que asumirá la responsabilidad

¹ Thiers, L. A: Historia de la Revolución Francesa. Barcelona, (no figura ni editorial ni año de la publicación), 12 vols., vol. 1, p. 8.

que pueda derivarse de los mismos, como establecen los artículos 56.3² y 64.1³ CE respectivamente.

Torres del Moral (1993, 14) afirma que “[...] en una Monarquía parlamentaria, el elemento monárquico es símbolo de la unidad y permanencia del Estado, como dice la Constitución. Lo determinante es el adjetivo parlamentaria y no el sustantivo monarquía”. El mismo autor apunta a “la institución monárquica como forma de provisión de la Jefatura del Estado” (Torres y Gómez 1995, 210) que aparece en la Norma Fundamental como un poder constituido, como un órgano constitucional no electivo obligado a cumplir los fines o valores materiales que aquella consagra, y queda vinculada al desarrollo de la forma parlamentaria de gobierno (art. 1.3 CE)⁴. En este mismo sentido, Enriqueta Expósito Gómez (Aragón et al. 2023, 21) considera la Monarquía como “forma de Jefatura de Estado, coherente con las funciones que de ésta enumera la Constitución: símbolo de unidad y permanencia del Estado, de representación y de arbitraje y moderación”.

En España la Corona ha sometido su estatuto jurídico a una novedosa racionalización constitucional, lo que le ha permitido desarrollar, sin potestas alguna, sus funciones “simbólicas” de representación de la unidad y continuidad de la comunidad política. Así lo subraya el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1987, FJ 3 cuando dispone que: “la Monarquía parlamentaria prevista en nuestra Constitución es una Monarquía parlamentaria «racionalizada» en la medida que la Constitución así lo ha querido, sin que al intérprete de la misma, cualquiera que este sea, le esté permitido completar esa racionalización en la dirección o con la extensión que él estime adecuadas”. El modelo de parlamentarismo racionalizado de la Constitución de 1978 reconduce la Corona al desempeño estricto de la función propia de la Jefatura del Estado, sin poder efectivo alguno que pudiera incidir en el desarrollo práctico de la forma de gobierno⁵, pero con una esencial función relacional que le lleva a poner en práctica tareas regladas de coordinación, mediación y conso-

² Artículo 56.3 CE: La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2.

³ Artículo 64.1 CE: Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.

⁴ Artículo 1.3 CE: La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

⁵ Desde una perspectiva comparada, una completa visión de conjunto de las transformaciones experimentadas en el seno de la forma parlamentaria de gobierno, puede consultarse en S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentaria in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 98 y ss.

lidación del vínculo necesario entre el Gobierno, Parlamento y electorado. En este mismo sentido el propio Aragón Reyes (2023, 21) defiende que en la Monarquía parlamentaria se reina en virtud de la Constitución, y que el Rey se mantiene guardando la Constitución y la Monarquía parlamentaria, lo que de paso mantiene la Constitución.

A estas funciones, que se pueden considerar más como competencias o poderes, se suman las que enumera el artículo 62 CE⁶, distintas a las anteriores pues no se hace alusión expresa a la citada naturaleza y para las que se emplean términos ad hoc como “corresponde al Rey” (Arroyo de la Cruz 2021, 131). Entre las funciones del Monarca para las que sí cuenta con auctoritas y con capacidad de “influencia”, se pueden citar la de velar y, con prudencia (Aragón Reyes 2024, 17), moderar y arbitrar el correcto funcionamiento de las instituciones públicas a través de su labor apartidista con la finalidad de evitar la paralización o estancamiento de éstas en perjuicio de los ciudadanos. A esta magistratura de auctoritas otorgada al jefe del Estado, en su condición simbólica de la unidad y permanencia de España y fundamento de sus funciones arbitrales y moderadoras, el profesor García Pelayo (1991, 1875) la denomina auctoritas hipostática o adscriptiva, es decir, de “[...] una autoridad vinculada a una entidad institucional o de otro orden cuya validez va más allá de toda crítica y de toda justificación por su funcionalidad o mérito”. Esta auctoritas se conjuga con aquella que fluye de sus cualidades personales y depende del reconocimiento espontáneo de la sociedad. En este sentido, el profesor García López (2021, 320) subraya la importancia de una “autoridad presuntiva” que define como la que “[...] asiste a los hechos sociales que se sostienen en su propia continuidad histórico-fáctica y que les permite sobrevivir mientras no sean expresamente desmentidos”.

Resulta de sumo interés reflexionar sobre la relación que guardan la auctoritas y la potestas con la función simbólica que se atribuye al titular de la Jefatura del Estado. En palabras del profesor Oliver Araujo (2024, 149), “el hecho de que el Rey de España pudiera tener potestas pondría

⁶ Artículo 62 CE: Corresponde al Rey: a) Sancionar y promulgar las leyes. b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución. e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente. f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes. g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno. h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas. i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales. j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

inmediatamente en entredicho su indispensable neutralidad”. Herrero de Miñón (1997, 44) opina, sin embargo, que en cierta medida el Rey goza de la potestad de mando y coerción, participando en ella al menos por ostentar su titularidad; y afirma que se trata de un Jefe de Estado no sólo con preeminencia formal (...) sino con poder efectivo.

Así pues, el Rey no tiene reconocido en la Carta Magna poder político alguno (Reventa Sánchez 2017, 107) para colmar vacíos o solucionar actuaciones insuficientes de las fuerzas políticas, como tampoco tiene prevista su participación, siquiera ocasional, en un escenario político para sugerir una solución de gobierno preferente. Pero en todo caso en su condición de Jefe del Estado de una Monarquía parlamentaria, debe conducir su actuación conforme a lo establecido en el artículo 2.1, apartado f), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que declara sujeta a las obligaciones normativas de transparencia de la actividad pública, entre otras instituciones, a la Casa de Su Majestad el Rey. Esta sujeción a los controles de transparencia la sitúa en un nivel de exigencia superior al que se aplica a muchas casas reales europeas que, por lo general, se benefician de excepciones legales y únicamente publican información financiera de modo voluntario⁷.

III. LA TRANSPARENCIA Y LA CASA REAL

Antes de entrar a analizar de qué manera la transparencia ha permeado en la Casa Real, convendría conceptualizar brevemente el significado de aquella. La democracia requiere una ciudadanía informada, exige personas con capacidad para juzgar lo que hacen los poderes públicos y ello sólo se puede

⁷ Para un repaso a la situación en las distintas monarquías europeas, puede verse Pablos López (2017, 266), que advierte de los tiras y afloja políticos que han motivado una progresiva difuminación de la tradicional opacidad que rodeaba esta materia, siempre justificada por razones supuestamente superiores como la “seguridad nacional” y la “defensa del reinado” o expresiones similares.

Mención especial merece la situación de la económicamente muy poderosa Casa Real británica. El 1 de enero de 2005 entraron en vigor tanto la Ley de Libertad de Información de 2000 como la Ley de Libertad de Información de Escocia, igualmente de 2000. En ellas se prevé que cualquier persona de cualquier nacionalidad puede solicitar vista de la información custodiada por las autoridades públicas, a excepción de ciertos extremos legalmente previstos. Dado que la Casa Real no se considera como autoridad pública en el sentido de estas leyes, queda por tanto exenta de sus previsiones, si bien proporciona voluntariamente información sobre ciertos extremos como los relativos a su uso del dinero público que recibe, emitiendo anualmente un informe donde se detallan los gastos en salarios de empleados, viajes y mantenimiento de las propiedades reales. Puede consultarse al respecto su página web: <https://www.royal.uk/freedom-information>

alcanzar con la transparencia y la formación. El flujo de información oportuna y confiable que impone la transparencia debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan, y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión.

La transparencia pasa a ser un valor esencial y necesario en el contexto político, económico y social actual, y constituye un pilar básico que es necesario desarrollar e impulsar desde todos los niveles de la sociedad como elemento fundamental para conseguir la equidad social y la eficiencia económica. En las modalidades de transparencia (Sosa 2011, 24) debemos apostar por aquella que es clara, por la que busca mejorar el control ciudadano y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos e instituciones, con datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables (Cotino Hueso 2012, 31); y es activa, basada en aportar bases de datos compatibles y reutilizables. De esta manera podríamos afirmar que la transparencia que se recoge en la Ley 19/2013 pretende regenerar la democracia (Villoria Mendieta 2014, 87), prevenir la corrupción y reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera.

En este punto conviene recordar que la Corona está fuera del circuito representativo democrático y que la transparencia se circunscribe a reforzar su auctoritas, fundamento de sus funciones arbitrales y moderadoras, y no tanto su legitimidad democrática. El ejercicio de la mencionada auctoritas dependerá del mantenimiento y conservación en todo momento de la neutralidad y la ejemplaridad requeridas.

En la necesaria conexión de la Monarquía con la sociedad y sus problemas, y al margen de que corresponda al Parlamento y al Gobierno democráticos articular, mediante el adecuado diseño de políticas públicas, las respuestas a las demandas sociales, la Monarquía se ha tenido que ir adaptando a éstas, en lo que se refiere a la petición de control y al ejercicio de transparencia de una sociedad cada vez más exigente, crítica y ávida de información, permitiendo y contribuyendo con ello a su regeneración. Así lo manifestó S.M. el Rey en su discurso de proclamación ante las Cortes Generales, el 19 de junio de 2014⁸, al pronunciar las siguientes palabras: “La Corona debe (...) velar por la dignidad de la Institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social. Porque, sólo de esa manera, se hará acreedora de la autoridad moral necesaria para el ejercicio de sus funciones. Hoy, más que nunca, los ciudadanos demandan con toda razón que los principios morales y éticos inspiren –y la ejemplaridad

⁸ Discurso de S. M. el Rey en su proclamación ante las Cortes Generales, 19 de junio de 2014 https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_detalle.aspx?data=5359

presida— nuestra vida pública. Y el Rey, a la cabeza del Estado, tiene que ser no sólo un referente sino también un servidor de esa justa y legítima exigencia de los ciudadanos”.

1. *Las obligaciones de transparencia de la Casa Real según la Ley 19/2013*

Una vez introducido brevemente este concepto sobre el que más tarde volveremos, nos centraremos en el ámbito de la Casa Real. Cabe recordar la consideración que recibe en el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, como órgano de relevancia constitucional integrado en el Estado, algo coherente con sus funciones de organización y control del desarrollo de toda la actividad que realiza el jefe del Estado. Por su parte la STC 112/1984, FJ 2, de 28 de noviembre, definió la Casa de S.M. el Rey como una “organización estatal [...] que no se inserta en ninguna de las Administraciones públicas”, pero cuyos actos pueden ser sometidos a control judicial a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, en su caso, del recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales”.

La Casa del Rey se creó por Decreto 2942/1975 y en la actualidad está regulada en el RD 434/1988, como evidencia de la necesidad de una ordenación normativa centrada en su funcionamiento y organización, si bien ha sido modificado a posteriori tanto por el Real Decreto 547/2014, de 27 de junio, como por el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril. El artículo 1.1 del apuntado Real Decreto 434/1988 la define como “el organismo que, bajo la dependencia de SM, tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado”. Esta disposición no establece el régimen jurídico de sus actos ni prevé remisión alguna en tal sentido, pues se limita a establecer un deber de actuación en sus artículos 26 y 27: “conforme a las técnicas y criterios empleados en la Administración del Estado”. Tampoco la Casa del Rey figura en normas generales que extienden su aplicación a otros poderes del Estado distintos de la Administración en la medida en que ejerzan funciones materialmente administrativas. En resumen, la inclusión de la Casa Real en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013⁹ se realiza de acuerdo con una regla de muy difícil aplicación práctica. Esta circunstancia lleva a algunos a dudar sobre su propia idoneidad e incluso sobre el verdadero alcance del sometimiento de la Casa del Rey a las exigencias de transparencia que impone la Ley. Debe, no obstante, tenerse en cuenta que la disposición adicional 6ª de la propia Ley 19/2013 ha

⁹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

atribuido a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno la competencia “para tramitar el procedimiento mediante el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley”. Tampoco debe perderse de vista, desde otra perspectiva, que buena parte de la información que concierne a la Casa Real vendrá obligada por la norma en la medida en que sea información que tenga por titular a la propia Administración.

Tal y como se indicaba con anterioridad, la Ley 19/2013 cita expresamente a la Casa de S. M. el Rey en su artículo 2 f) en el ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones del Título I de la norma, como parte obligada en materia de transparencia desde el sentido de publicidad activa que ha de llevar a cabo todo el sector público (obligación de difundir información), y desde el plano de la publicidad pasiva (cumplimiento del derecho de acceso a la información pública como reza el artículo 105 b) CE¹⁰). Eso sí, se precisa que tales obligaciones afectan solo a las actividades sujetas a Derecho Administrativo de la Casa Real, que son únicamente las relativas a personal, administración y gestión patrimonial. Esto supone la obligación de proporcionar información en respuesta a solicitudes en esas materias de personal, administración y gestión patrimonial (términos utilizados en el artículo 1.3 a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹ para sujetar a dicha jurisdicción determinados actos del Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas o Defensor del Pueblo, órganos a los que la Casa de S.M. el Rey se equipara a efectos de la Ley de Transparencia).

Uno de los ejes fundamentales de la Ley 19/2013, la *publicidad activa*, implica como señala en su artículo 5, la obligación de difundir “de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública” concretada en estas categorías: institucional, organizativa y de planificación; de relevancia jurídica, así como económica, presupuestaria y estadística.

¹⁰ La ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

¹¹ Artículo 1.3 LJCA: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo

Para parte de la doctrina el hecho de que la Casa de Su Majestad el Rey ofrezca toda esta información en su portal web, incluidos los contratos y convenios en vigor, supone un ejercicio de transparencia que va más allá de las obligaciones que marca la Ley, pues, por ejemplo, la contratación de esta institución está sometida al orden jurisdiccional civil, por su naturaleza privada, y no al Derecho Administrativo. Cazorla Prieto y Fernández-Fontecha (2021, 169) consideran que la Casa del Rey cumple “a satisfacción” con las obligaciones de publicidad activa impuestas por la Ley 19/2013.

En el citado artículo 5, concretamente en su punto 4, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se apuntan como medios “las correspondientes sedes electrónicas o páginas web en una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”.

A mayor abundamiento en la concreción en la transparencia de la Casa del Rey, el Real Decreto 297/2022 introduce el artículo 17 en el Real Decreto 434/1988, con la información que obligatoria y periódicamente será publicada en la página web de Casa Real, más allá de lo que pueda establecer la Ley 19/2013. Entre esta información obligatoria figuran los estados trimestrales de ejecución presupuestaria, así como la memoria anual de actividades institucionales.

En lo referente a la denominada *publicidad pasiva*, la disposición adicional sexta de la Ley de transparencia, a la que ya hemos hecho referencia, establece que la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno es el órgano que tramitará las solicitudes de acceso a la información de la Casa del Rey para dar cumplimiento a este derecho constitucionalmente reconocido.

La Corona empero queda al margen de lo relativo al buen gobierno, regulado en el Título II de la Ley de transparencia su Título II. La explicación que se podría dar es que se aplica a altos cargos de la Administración General del Estado y al sector público estatal, en el que la Ley 40/2015 no incluye a la Casa de Su Majestad el Rey. ¿Por qué no incluir a la Casa de Su Majestad el Rey y a su personal de Alta Dirección (jefe de la Casa, secretario general y jefe del Cuarto Militar) en el artículo 25 de la Ley 19/2013 cuando están asimilados, respectivamente, a ministros, secretarios de Estado y subsecretarios de Estado, tal y como señala el artículo 9 del RD 434/1988? ¿Sería incluso conveniente ampliarlo hasta el propio monarca a modo de marco de actuación en su Reinado, frente a la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad que le caracteriza en su proceder?

Cierto es que resulta de difícil encaje jurídico que las exigencias de buen gobierno a la Casa de Su Majestad el Rey y sus altos cargos puedan

someterse al escrutinio necesario para sancionar los incumplimientos y disponer una serie de sanciones. Sin embargo hay principios de buen gobierno recogidos en esta norma sobre los que la Casa del Rey ha materializado un compromiso expreso claro por su propia iniciativa. Valgan como ejemplo la prohibición de aceptar para sí regalos que superen los “usos habituales, sociales o de cortesía”, o favores que puedan condicionar sus funciones, que tuvo su continuidad en la aprobación, en enero de 2015, de la Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real.

En este punto resulta fundamental poner en valor el papel del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo independiente, encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Tal y como se refleja en su Estatuto, aprobado por Real Decreto 919/2014 de 31 de octubre, es una autoridad administrativa independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada. Respecto de sus funciones, la Ley recoge las que se encomiendan al Consejo (entendiendo éste como la unión entre el Presidente y la Comisión) y las que debe desarrollar el Presidente que, a nuestro entender, son las más ejecutivas de entre las que han sido conferidas al organismo. En ambas, la Ley ha optado por incluir un listado detallado junto con una cláusula de cierre, algo que consideramos normal pues permite hacer frente a la praxis acumulada, relativa a «aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario».

2. *El ámbito de control de la transparencia de la Casa Real*

La sujeción de la Casa Real española al control de transparencia que propugna la aludida Ley 19/2013 no se ha considerado contraria a lo dispuesto en los artículos 56 y 65 CE citados con anterioridad. Especialmente con relación al segundo, se cuestiona por parte de Bataller i Ruiz (2022, 96) el margen de libertad y discrecionalidad del Rey en la distribución de la cantidad global que recibe de los Presupuestos Generales del Estado. Bien es cierto que la Casa Real elabora anualmente su propio presupuesto a partir de lo que recibe de éstos, algo perfectamente conocido por el público. Sin embargo, el Rey cuenta varios servicios que son sufragados desde otras partidas presupuestarias muy diversas. Para el profesor Porras Ramírez (1993, 149) el principio de autoorganización de la Corona ahí consagrado ha permitido reestructurar y modernizar la Casa del Rey con una respetuosa observancia de los principios de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y publicidad. Sin embargo, un sector crítico apunta que desde 2013, a diferencia de lo acontecido en otras casas reales, se ha instalado una suerte de statu quo de

mínimos y no se ha avanzado en aspectos tales como exigencias legales de transparencia¹², especialmente en lo relativo a los pagos incurridos, la procedencia de los caudales aplicados y el registro de los bienes propiedad de los integrantes de la Familia Real. En esta línea de entender la transparencia como vector de fuerza de la democracia de calidad, se posiciona Villoria Mendieta (2018, 8).

El texto constitucional refuerza la necesaria transparencia en dos cuestiones: por una parte el carácter finalista de la cantidad recibida por el Rey, y por otra la procedencia de tal cantidad de los Presupuestos Generales del Estado. Surge así la necesidad, como sostiene Belda Pérez-Pedrero (2023, 41) de que haya una claridad prístina en lo que respecta a la cantidad detallada atribuida al Rey, tal y como ocurre en Bélgica y recoge el artículo 89 de su Constitución de 1994. Por otra parte, el profesor Oliver Araujo (2022, 144) preconiza que la citada transparencia debe extenderse igualmente a la vida privada del soberano que por las obligaciones de su cargo se encuentra muy condicionada por la necesidad de no perjudicar la dignidad de la Corona. En esta dinámica en pos de la transparencia surgen una serie de interrogantes cuyas respuestas merecen ser objeto de consideración: ¿Es necesaria la transparencia para saber si el Rey ciertamente destina lo recibido a las atenciones propias de su Familia y Casa o, por el contrario, deriva cantidades hacia otras atenciones? Quienes así lo consideran, añaden que es la única manera de que la ciudadanía pueda comprobar que realmente se ha hecho un uso correcto y no desviado de tales fondos. ¿Convendría extender la transparencia a cuestiones como el empleo de los fondos públicos recibidos, la percepción de ingresos al margen de los Presupuestos Generales del Estado y el registro de bienes de los miembros de la Familia Real? Para los más críticos, la preconizada transparencia de la Casa Real debería poner el foco en regulaciones tales como las recogidas en los citados artículos 56.3 y 65.2¹³ de la Constitución Española, aspectos que quedan exentos de control vía refrendo por tener encaje en las actuaciones regias sujetas a la inviolabilidad e irresponsabilidad que envuelven al Monarca en España por decisión del poder constituyente. Para el profesor Gimbernat Ordeig (2012), en su artículo publicado el día 13 de noviembre de 2012 en el diario *El Mundo*, la inviolabilidad del Rey vulnera los principios de igualdad ante la ley y de tutela judicial efectiva (art.

¹² Por ejemplo, la británica Sovereign Grant Act de 2011 establece que las cuentas de su Casa Real están sometidas al control de la National Audit Office, organismo independiente de control del gasto público que, a través de su Auditor General, cuelga del Parlamento pero no mantiene ninguna dependencia con el gobierno ni reporta a sus ministros. Para conocer sus funciones, véase su web <https://www.nao.org.uk/>

¹³ Artículo 65.2 CE: El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

24.1 CE) y apenas tiene paralelo en el Derecho comparado actual. En la misma línea el profesor González Pérez (1991, 1989-2002) considera inconcebible que existan “personas inmunes al control judicial”.

Cabe entonces cuestionarse si suponen una exención de cualquier obligación de transparencia (Bataller i Ruiz 2022, 81), o bien entender que la transparencia se ubica en un plano diferente, como simple deber de ser eficaz (Villoria Mendieta 2021, 221) y eliminar cualquier opacidad que pudiera presentarse en nuestro entramado institucional. El profesor Oliver Araujo va más allá y se cuestiona si debiera extenderse obligatoriamente el refrendo preceptivo (Aragón et al. 2023, 37), por el Presidente del Gobierno, al nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey. De esta manera se evitarían al Monarca posibles responsabilidades políticas ante nombramientos que posteriormente resultaran poco acertados. Al respecto la profesora Gómez Sánchez (2024, 107) afirma que aunque el artículo 65.2 CE exceptúa de la exigencia de refrendo los nombramientos y ceses de los miembros civiles y militares de la Casa de S.M. el Rey, desde la década de los ochenta aquellos vienen formalizándose con refrendo, práctica que debe valorarse muy positivamente, y que no supone vicio alguno de inconstitucionalidad formal.

¿Sigue siendo la Monarquía en España una institución al margen de los principios democráticos, protegida por la propia Constitución a partir de la legitimidad que obtuvo la ratificación de su texto, o el blindaje (Bataller i Ruiz 2022, 82) del Monarca viene únicamente circunscrito a su ámbito de actuación política como Jefe del Estado? La respuesta la encontramos en la Sentencia 98/2019, FJ 3 a) del Tribunal Constitucional cuando se afirma que “la monarquía parlamentaria deriva directamente de la Constitución, es configurada por ella y ha nacido del poder democrático del constituyente”; y que “la Monarquía debe su reconocimiento al consenso que integró posiciones políticas en una Constitución, donde la Corona fue una parte sustancial de ese pacto, en la medida en que calificó nuestro modelo de Estado como monarquía parlamentaria, en la que el Rey ostenta la jefatura del Estado. La legitimación de ese modelo de Estado se debe a la aprobación del texto constitucional por parte de las Cortes Generales, así como del referéndum que la ratificó, dando aceptación a la Monarquía”.

3. *Medidas complementarias de transparencia*

Más allá del cumplimiento de las exigencias de la Ley de Transparencia, el actual Monarca ha impulsado y aprobado un conjunto de normas y medidas de modernización y mejora de la fiscalización y transparencia, con las que actualizar el régimen jurídico de la Corona y acercar esta institución a la sociedad, para tratar así de eliminar elementos de opacidad.

En lo que respecta a las actividades de los miembros de la Familia Real, S.M. el Rey decidió en 2014, como se referirá más adelante, que solo por su encargo pudieran desarrollar con carácter de exclusividad actividades de naturaleza institucional y dentro del ámbito de sus atribuciones, o cuando por la naturaleza o el lugar de la actividad se solicitara y requiriera la correspondiente decisión aprobada por el Gobierno. Sus retribuciones serían fijadas en consonancia con lo dispuesto en el artículo 65.1 CE¹⁴. Precisamente el 28 de julio de ese año se publicaron en la página web de la Casa Real¹⁵ los criterios de actuación de los miembros de la Familia Real y de las actividades de la Casa de S.M. el Rey. Resulta muy significativa la clara diferenciación establecida entre miembros de la Familia Real (Sus Majestades los Reyes, Sus Majestades los Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía, la Princesa de Asturias y la Infanta Doña Sofía) y sus demás familiares, que quedan integrados bajo la denominación de Familia de S.M. el Rey.

Asimismo se decidió que aquellos miembros de su familia que no fueran miembros de la Familia Real no podrían desarrollar actividades de carácter institucional, salvo por encargo concreto y con la consiguiente aprobación del Gobierno, ni percibir retribución alguna del presupuesto de la Casa de S.M. el Rey, aunque contarían con los apoyos personales y materiales necesarios para su desarrollo.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2013, se aprobó el Real Decreto 772/2015¹⁶, de 28 de agosto, que introdujo previsiones específicas para reforzar el principio de transparencia en el funcionamiento de la Casa Real y garantizar su eficiencia, fortaleciendo los cambios que se habían introducido en la reforma de 2010. Incluía, por ejemplo, la regulación de los conflictos de intereses, el régimen de incompatibilidades del personal de la Casa de Su Majestad el Rey y un Código de Conducta que remite a determinadas disposiciones aplicables a las diversas categorías de la Administración General del Estado (arts. 9, 4, 5 y 6) y al personal al servicio de las Administraciones públicas (art. 10.5). En cuanto a las incompatibilidades del personal de alta dirección y dirección se le aplicaría el vigente para los altos cargos de la Administración, mientras que al personal restante le correspondería el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Respecto al citado Código de Conducta, cuya obligatoriedad se materializó en el posterior Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, incorporaba

¹⁴ Artículo 65.1 CE: El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma.

¹⁵ Criterios de actuación de los miembros de la Familia Real y de las actividades de la Casa de S.M. el Rey <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/criterios-de-actuacion.aspx>

¹⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/08/28/772>

los principios de buen gobierno aplicables a las entidades públicas y adaptados a las singularidades de este organismo. Una aproximación general a la materia nos lleva a reseñar la regulación de aspectos tales como el asesoramiento jurídico de la Casa de S.M. el Rey; el apoyo a la promoción de los intereses económicos españoles; la fiscalización interna y externa de las cuentas de la Casa de S.M. el Rey, o los informes de auditoría. El elemento común a todos ellos es la firma de un convenio, publicado en la web de la Casa Real, con la Abogacía General del Estado¹⁷, la Secretaría de Estado de Comercio¹⁸ y la Intervención General del Estado¹⁹ respectivamente, amén de la creación del cargo de Interventor de la Casa de S.M. el Rey.

Se preserva la independencia en el orden presupuestario que establece el artículo 65 CE, lo que supone un problema ya que este artículo no sólo no menciona el control económico de la Casa Real sino que además establece la discrecionalidad del Rey o la Reina para la distribución de la asignación que anualmente recibe de los presupuestos generales del Estado.

En este elenco de medidas se puede atisbar el empeño por limitar el alcance de la Casa Real en el desempeño de actividades sujetas a Derecho Administrativo. Valgan a modo de ejemplo el hecho de que el control de la gestión económica, financiera, presupuestaria y contable se realiza conforme a los mismos criterios que se utilizan en la Administración Pública; o que las cuentas de la Casa de S.M. el Rey sean sometidas anualmente a un informe de auditoría llevado a cabo por la Intervención General del Estado que tiene encomendadas, entre otras responsabilidades, funciones de auditoría del sector público. En este punto convendría subrayar que la Casa de S.M. el Rey no está obligada legalmente a auditar sus cuentas y aun así decidió convenir voluntariamente con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

Pero sin duda alguna, es en el control económico financiero, donde se evidencia un reforzamiento de los *principios de transparencia, rendición de cuentas y publicidad*, tras la aprobación del Real Decreto 297/2022, ya citado, instrumento clave para mejorar el control económico-financiero de la Casa del Rey. Su personal de alta dirección queda obligado a presentar una

¹⁷ Convenio de colaboración entre la Casa de S.M. el Rey y la Abogacía General del Estado <https://www.casareal.es/GL/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-asistencia-juridica.aspx>

¹⁸ Convenio de colaboración entre la Casa de S.M. el Rey y la Secretaría de Estado de Comercio <https://www.casareal.es/GL/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-comercio-exterior.aspx>

¹⁹ Convenio de colaboración entre la Casa de S.M. el Rey y la Intervención General del Estado <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/convenio-auditorias.aspx#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%20de,utilizan%20en%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%ABlica.>

declaración de bienes y derechos en el plazo de tres meses desde su nombramiento y cese, en los mismos términos previstos por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, para los altos cargos de la Administración General del Estado. De igual modo se regula la información complementaria a la legal que debe ser publicada en la página web de la Casa Real, en la que ya venía publicándose el presupuesto anual desde 2011.

4. *La web oficial de la Casa Real y los comunicados como instrumentos de transparencia*

La comunicación digital se ha convertido en un vector fundamental dado que permite no sólo una relación más directa con los públicos, sino también una segmentación (Castillo y Almansa 2005, 138) muy pertinente y llegar así a múltiples escenarios de una manera más eficaz.

Tal y como afirma la profesora Fernández-García (2023, 158), “desde el año 2011 la Casa de SM el Rey ha optado por una relación proactiva y planificada con sus públicos, fruto de la dirección estratégica de relaciones públicas que ha continuado hasta la actualidad. La utilización y gestión de mensajes estratégicos en los que se refuerzan los conceptos honestidad, transparencia y cercanía, el uso de herramientas de relaciones públicas, la implantación de herramientas 2.0 y la organización de actos para avalar estos mensajes y conseguir el entendimiento con sus públicos, stakeholders y líderes de opinión han sido los elementos vehiculares de toda esta estrategia comunicacional”. A través de la web oficial casareal.es no sólo se han tendido puentes de comunicación hacia la opinión pública, sino que ésta se ha consolidado como un referente informativo y puesta en valor de la transparencia económica, la cercanía y la modernización. La comunicación de la agenda de la Familia Real, los actos oficiales de cada miembro y los comunicados de prensa han sido las herramientas más utilizadas en estos últimos diez años. Sin embargo, ¿son los comunicados de prensa suficientes para cumplir con los estándares de transparencia que se exige a la Casa Real? La comunicación no tiene por qué ser información pues pueden conllevar marcos de interpretación del emisor que la distorsionan pues, al fin y al cabo, se va a informar de lo que se considere que se debe informar, pero nada más. Mientras que la comunicación conduce a la comprensión y, en el mejor de los casos a un acuerdo, a un comportamiento adecuado, aunque también transmite información, ésta conlleva conocimientos nuevos que de no ser comunicados estarían huérfanos de información.

En otro orden de cosas la Casa Real, a través de su página web²⁰, ha “informado” sobre el devenir de los encuentros del Monarca con los repre-

²⁰ https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados.aspx

sentantes de los partidos políticos en el proceso de consultas que, con el refrendo de la Presidencia del Congreso, concluirá con la propuesta o no de candidatura a la Presidencia del Gobierno. En este sentido destacan los comunicados que vienen a referir, en un ejercicio de transparencia, más que el contenido de las reuniones las conclusiones a resultados de las mismas. Puesto que el papel del Monarca en el proceso de consultas será analizado con posterioridad y se prestará especial atención a la transparencia en el procedimiento de investidura, se analizarán aquí los comunicados emitidos desde 2015 puesto que fue entonces cuando empezaron a tener presencia en el Parlamento partidos de nueva creación, frente a las fuerzas políticas de ámbito nacional (Blanco Valdés 2017, 80) lo cual provocó una disgregación y diversificación de los grupos en los que se estructura la representación parlamentaria. A partir de ese momento, como apunta Carrasco Durán (2022, 84), “lo novedoso es la fragmentación de la representación en el aspecto cualitativo y no tanto cuantitativo”. Cobran especial importancia los apoyos que puedan prestarse ante una variedad de fórmulas de gobierno, pues lo contrario conllevaría un grado débil de estabilidad gubernamental dado que la práctica parlamentaria se ha vuelto menos previsible.

FECHA	CONTENIDO	ENLACE
7 de marzo de 2016	Tras resultado del debate de investidura celebrado entre los días 1 y 4 de marzo de conformidad y en virtud del artículo 99 CE, el Rey optó por no iniciar nuevas consultas, y así propiciar las actuaciones oportunas por parte de las formaciones políticas conforme a lo previsto en el citado artículo.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=103
26 de abril de 2016	Tras evacuar consultas y valorar la información aportada por los comparecientes, el Rey constató la inexistencia de un candidato que contara con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgara su confianza. Esto le llevó a no formular una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=105

FECHA	CONTENIDO	ENLACE
5 de septiembre de 2016	El Rey creyó conveniente recordar parte de su mensaje de Navidad del año 2015 al señalar que “la pluralidad política, expresada en las urnas, conlleva una forma de ejercer la política basada en el diálogo, la concertación y el compromiso, con la finalidad de tomar las mejores decisiones que resuelvan los problemas de los ciudadanos. Y que en un régimen constitucional y democrático de Monarquía parlamentaria como el nuestro, las Cortes Generales son la sede donde, tras el debate y el diálogo entre las fuerzas políticas, se deben abordar y decidir los asuntos esenciales de la vida nacional”.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=106
11 de octubre de 2016	El Rey comunicó su decisión de celebrar nuevas consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria los días 24 y 25 de octubre, para poder así proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que contara con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgara su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, disolver ambas Cámaras y convocar nuevas elecciones generales.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=107
26 de julio de 2019	El Rey hacía público su deseo de no iniciar nuevas consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas podían llevar a cabo las actuaciones que consideraran convenientes a los efectos de lo previsto en el artículo 99 CE.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=109
12 de septiembre de 2019	Se repitió el mismo esquema y contenido expresado en el comunicado del 26 de julio de 2019. Cinco días más tarde, tras las consultas celebradas en cumplimiento de lo establecido por la Constitución, el Rey constató que no existía un candidato que contara con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgase su confianza. Esto le llevó a no formular propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, a los efectos de lo previsto en el artículo 99 CE.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=110

FECHA	CONTENIDO	ENLACE
22 de agosto de 2023	Tras concluir las consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria que comparecieron conforme al artículo 99 CE, el Rey propuso a Núñez Feijóo como candidato a la Presidencia del Gobierno.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=123
29 de septiembre de 2023	Por mor del resultado del debate de investidura celebrado entre los días 26 y 29 de septiembre, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 CE, el Monarca comunicó su decisión de realizar nuevas consultas con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=124
3 de octubre de 2023	Se recoge que tras las consultas evacuadas, el Rey hizo pública la propuesta a Sánchez Pérez-Castejón como candidato a la Presidencia del Gobierno.	https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=125

Este caudal de comunicados podría complementar, que no sustituir lo que recoge el artículo 2.1 f)²¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando establece la aplicación de dicha norma a la Casa de S.M. el Rey en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. En cuanto a la referida con anterioridad publicidad activa, la Casa de S. M. el Rey recoge en su página web la información a que se refiere la citada Ley: Información institucional, organizativa y de planificación (Art 6); información de relevancia jurídica (Art. 7); e información económica, presupuestaria y estadística (Art. 8). En todo caso, consideramos que en el caso del Rey, con su dotación presupuestaria anual y su Casa o administración particular, para cuya gestión dicta actos públicos (Soriano García 2017, 116) pero no estrictamente administrativos, las decisiones materialmente administrativas adoptadas en ese ámbito por el Jefe de la Casa del Rey, auxiliado por el secretario general y el Jefe del

²¹ Artículo 2.1.f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Cuarto Militar, deberían sujetarse a los principios del Derecho administrativo que les sean aplicables y ser susceptibles de revisión ante la jurisdicción contenciosa.

IV. LA TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL REY

1. *La Transparencia respecto a los actos refrendados*

Son los principios de irresponsabilidad e inviolabilidad con que el Rey cuenta los que imposibilitan a la ciudadanía exigir responsabilidad regia. El profesor Ruiz Robledo (2014), en un artículo publicado en el *Diario de Sevilla* el 20 de junio de 2014 propone reinterpretar el texto literal del artículo 56.3 CE, limitando la referida inviolabilidad a los actos del Rey que llevan refrendo. De este modo, los no refrendados no tendrían la consideración de actos regios, sino actos privados de la persona que ocupa la jefatura del Estado, y podrían ser impugnados ante el Tribunal Supremo. Sería por tanto la figura del refrendo la que sí permitiría instar la exigencia de responsabilidades y trasladarlas a las personas partícipes, no protegidas por la Constitución, tal y como lo dispone el mencionado artículo 56.3 CE. Se trataría de una forma muy sui generis de complementar la deseada transparencia aunque sea por la responsabilidad que asumen otros, eso sí, elegidos democráticamente. Tal y como apunta Göran Rollnert Liern (2023, 29) en la Encuesta sobre la Corona referida con anterioridad: “La necesidad de refrendo gubernamental en el ejercicio de aquellas funciones regias para las que está previsto, es considerada por una parte minoritaria de la doctrina como una cláusula que reconoce un poder de reserva activable en situaciones de crisis”.

Sin embargo, para la posición doctrinal mayoritaria el refrendo formaría parte de la definición constitucional de la Jefatura del Estado neutral (Constant 1978, 19) e imparcial, en su condición de árbitro y moderador, que debe ejercer mediante consejos, recomendaciones y sugerencias al relacionarse con los distintos órganos del Estado. Recordemos que el citado Constant reconocía más de tres poderes estatales, concretamente cinco, entre los que se encontraba el poder regio junto al ejecutivo, el representativo tradicional, el representativo de la opinión y el judicial. En la monarquía parlamentaria española, el Rey tiene asignadas una serie de facultades tasadas y concretas y dicha concreción se justifica en la voluntad de controlar su actuación, no permitiéndole un amplio margen de actuación que pudiera significar un aumento de su poder aparte de las demás instituciones del Estado y así evitar que se implique en la dirección de asuntos políticos.

Es precisamente aquí donde el papel del Rey va más allá de lo simbólico (Aragón et al. 2023, 15-85) o representativo e incide en aspectos más

políticos en los que, por otra parte, goza de un margen mayor de actuación a través de una multiplicidad de actos no tasados (viajes oficiales, presencia, audiencias, comunicados, discursos, etc.).

Tomemos como ejemplo los discursos de S. M. el Rey visados por el Ejecutivo, sobre los que se plantea la necesidad de determinar, de forma inequívoca, su autoría y responsabilidad o bien suponer que lo son del Gobierno de turno, tal y como ocurre en Gran Bretaña. En España el uso y la costumbre no escrita han consolidado la capacidad del Jefe del Estado para salirse del estricto discurso gubernamental y poner los énfasis donde estime más oportuno, sin tener que caer en un lenguaje gubernamental, pero tampoco abrir una crisis institucional debido a las interpretaciones que pudieran colocar al Rey frente al Gobierno. ¿Quién fija el contenido de los mensajes públicos del Rey? El profesor López Guerra (2019, 9-79) apunta que dichos mensajes reales “[...] implican una expresión de la política gubernamental, y no de una constitucionalmente inexistente capacidad de iniciativa o dirección política del Monarca”. No se trata de actos considerados como debidos, sino que implican una aceptación voluntaria por parte del Rey y su identificación consciente con la política del Gobierno de que se trate.

De la propia redacción del artículo 99 CE se puede colegir que la relación entre quien refrenda y las actuaciones que se refrendan puede variar (Revenga Sánchez 2017, 106). Así, mientras que para el caso de la disolución automática de las Cortes por el transcurso del tiempo tasado, se dice que será el Rey quien proceda a disolver y convocar elecciones “con el refrendo del Presidente del Congreso”; en la propuesta de candidato a presidente de Gobierno, stricto sensu, se limita a decir que el Rey la realizará “a través del Presidente del Congreso”. Aquellos actos enumerados en el artículo 64.1 CE que no cuenten con el necesario refrendo (Arroyo de la Cruz 2021, 133), no serán válidos a todos los efectos. De esta manera se evidencia que el Rey es una figura ajena al gobierno, pero no al Estado, y que el refrendo supone una garantía de validez o existencia de los actos sometidos a este proceder. Los actos del Rey del artículo 56.3 CE son refrendados en su condición y consideración de obligaciones que asume el Monarca, amén de su cumplimiento como tal. Permanecen al margen del refrendo, como establece el artículo 65.2 CE, las cuestiones relativas al gobierno de la Casa Real.

Téngase en cuenta que El Rey “[...] con su firma, perfecciona determinados actos políticos de gobierno convirtiéndolos en actos de Estado”²². Dichos actos deben provenir del correspondiente órgano refrendante, como lo son el Presidente del Gobierno, el Ministro o el Presidente del Congreso. De cualquier modo y como mecanismo de garantía y cumplimiento del principio de

²² Sinopsis artículo 64 CE https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=64&tipo=2

legalidad, cabe la negativa a refrendar (Porrás Ramírez 2017, 240) los actos y decisiones del Monarca que se consideren abiertamente contrarios a lo dispuesto en aquéllos o actuaciones del Monarca que pudieran calificarse como exorbitantes.

En el modelo parlamentario racionalizado citado con anterioridad y adoptado por la Constitución, el refrendo traslada al sujeto que lo emite la eventual responsabilidad política derivada del acto regio, de manera que de algún modo se disocia el ejercicio de la competencia, de la atribución de la responsabilidad. Son las actuaciones del Rey vinculadas a la formación de gobierno, no tan simbólicas por tener un marcado cariz político donde, acompañadas del necesario refrendo, goza de mayor margen de actuación y maniobra. El refrendo del Presidente del Congreso consiste en convalidar, examinar y controlar materialmente los actos del Jefe del Estado orientados a la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno, de una manera constante y sutil. A diferencia de la monarquía sueca, excluida completamente en este proceso, en España el Rey es un símbolo activo que ejerce una función de representación de la unidad del Estado e interviene, sin carácter decisorio, en actos tan importantes como el proceso de nombramiento del Presidente del Gobierno. El artículo 99 CE, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) y el Reglamento del Congreso de los Diputados conforman el marco legal que, de manera coordinada, regula los límites temporales en que tienen lugar las actuaciones que desembocan en la sustitución del Gobierno cesante, por un Gobierno investido de la confianza del Congreso y en plenitud de atribuciones.

A modo de corolario de este apartado, quisiera añadir que la idea es que en el ejercicio de las actuaciones con refrendo las exigencias de transparencia se trasladan, igual que la responsabilidad, al órgano refrendante y que, en tanto la actuación del Rey es formal o simbólica, no hay ahí más transparencia que exigir que la que podría reclamarse de quienes refrendan al Monarca.

2. *La deseable transparencia en el proceso de investidura*

Dada la relevancia del Rey y por el papel que puede jugar en el proceso de investidura, podría considerarse la posibilidad de introducir mejoras no ya solo en la transparencia de dicho proceso, sino también en relación con las atribuciones del Rey en el mismo.

2.1. El Rey en el proceso de investidura

Las actividades del Rey vinculadas a la investidura de un Presidente del Gobierno constituyen un deber constitucional y consisten fundamentalmente en recibir en consulta a los representantes de los grupos políticos, tal y como

prevé el artículo 99.1CE²³, y formalizar a posteriori su propuesta de candidatura a la Presidencia del Gobierno, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, siempre y cuando aprecie la existencia de algún posible candidato que represente al grupo político que cuente con más escaños en el Congreso de los Diputados, y poder contar así con el respaldo de la mayoría absoluta o mayoría simple de la Cámara. El refrendo (Porras Ramírez 2017, 240) garantiza lo dispuesto en el citado artículo 99 y se sustancia en la contrafirma de la propuesta regia del candidato a Presidente del Gobierno, que queda estampada en el documento signado por el Monarca, y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes.

Sin embargo, si el candidato propuesto no consiguiera ser investido como Presidente del Gobierno, el Rey tiene que formular nuevas propuestas, tal y como dispone el artículo 99.4 CE, y proponer “a los sucesivos candidatos de los grupos en orden decreciente según su número de escaños” (Astarloa Villena 1983, 227). No existe, por cierto, plazo previsto para la celebración del pleno de investidura desde la celebración de elecciones, pero transcurridos dos meses, a partir de la primera votación de investidura y una vez constatado que ningún candidato había obtenido la confianza (Bar Cendón 1989, 240) del Congreso, el Rey puede decretar, invocando el artículo 99.5 CE, y con el refrendo del Presidente del Congreso, la disolución automática de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones. Si por el contrario, el candidato propuesto consiguiera ser investido como Presidente del Gobierno, el refrendo se pone de igual modo de manifiesto cuando certifica el nombramiento real del Presidente del Gobierno, una vez investido éste en el Congreso, en el Boletín Oficial del Estado.

Aparentemente, la propuesta regia de un candidato a Presidente del Gobierno no es libre, pues se realiza tras evacuar consultas; ni independiente, pues no cabe en modo alguno juicio político de oportunidad o conveniencia acerca de la persona a la que considera el candidato más idóneo. Reseñemos que “nadie puede ser obligado a ser candidato y a arrostrar una investidura en contra de su voluntad” (Hernández Bravo de la Laguna 2016, 33). Sin embargo, como afirma Revenga Sánchez (2017, 116), quizás podamos encontrar cierto margen de maniobra y esfera de libertad del Rey a la hora de establecer el calendario de las consultas, con el refrendo previo del Presidente del Congreso, tanto para determinar quiénes son los líderes convocados, como para la propuesta de candidato a la investidura tras las pertinentes

²³ Artículo 99.1 CE: Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

consultas. Así, se criticó el hecho de que el Rey, en 2016, agotara casi por completo el plazo de dos meses señalado en el artículo 99.5 CE²⁴, concretamente 52 días después de la primera votación de investidura, y a seis días del término del plazo ante señalado, ante la evidencia de que no existía un candidato que contara con los apoyos necesarios para su investidura. Autores como de Esteban Alonso y López Guerra (1980, 181) consideran que en ese caso el Rey debería haber propuesto como candidato al líder de la tercera fuerza política con más escaños en el Congreso de los Diputados.

De este modo se crea una conexión muy especial entre la función genérica de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, y la competencia de naturaleza relacional ejercida por el Rey y prevista en el artículo 62 CE, al “proponer el candidato a Presidente del Gobierno...”, en relación con el artículo 99 CE, para así orientar estrictamente al ejercicio de semejante función relacional la competencia otorgada al monarca parlamentario. De esta manera, impulsa y activa el proceso de formación del Gobierno, stricto sensu, para así garantizar el funcionamiento pleno y efectivo del sistema parlamentario (de Otto y Pardo 1980, 155), sin comprometerse se modo alguno con la negociación política, ni suplir, mediar o arbitrar entre las partes. De hecho, se establece un plazo de 25 días (artículo 68.6 CE) entre la celebración de las elecciones y la constitución de la Cámara, y de 15 días entre dicha constitución y la apertura de la legislatura, tal y como dispone el art. 5 RCD²⁵, acto éste que debe entenderse como previo a la primera votación de investidura del candidato propuesto formalmente por el Monarca (art. 170 RCD).

Una última sugerencia de mejora de este proceso hace referencia a la forma del acto de propuesta regia de candidato a Presidente del Gobierno. Corona Ferrero (2018, 355) se pregunta a qué se debe la informalidad que reviste el acto de propuesta formulada por el Rey de candidato a la Presidencia del Gobierno con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados. Si se trata de un acto que se sustenta en el mandato directo de los artículos 62.1, 64.1 y 99.1 de la Constitución Española, ¿no debería tener al menos la forma de Real Decreto, en lugar de un simple escrito de comunicación de la Casa Real, y ser publicado en el Boletín Oficial del Estado, en lugar de en el Boletín Oficial de las Cortes? Más aún cuando a posteriori es leído en la sesión de investidura del Congreso de los Diputados.

²⁴ Artículo 99.5 CE: Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

²⁵ Artículo 5 RCD: Dentro del plazo de los quince días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva tendrá lugar la solemne sesión de apertura de la legislatura.

2.2. El papel del Rey en la fase de evacuación de consultas

Las consultas celebradas por el Rey se constituyen en una suerte de procedimiento de obligado y riguroso cumplimiento constitucional, que sirven además para garantizar la delimitación puntual de su objeto y excluir cualquier otro tipo de consulta (Corona Ferrero 2018, 353). El objetivo último de las mismas es procurar que el Monarca cuente con los elementos de juicio necesarios y la información precisa sobre las intenciones de las distintas fuerzas políticas representadas en la Cámara, sobre su respaldo o no a un candidato a ser investido Presidente del Gobierno (Alzaga Villaamil 2016, 317). El contenido mínimo del encuentro es saber a quién puede apoyar el consultado y con qué grado de certeza, aunque habría que hablar más bien de potencialidad, puede obtener el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en primera vuelta, y, en ausencia de ella, la mayoría simple en segunda votación (art. 99.3 CE). Según los estudios específicos sobre el artículo 99 CE realizado por los profesores Bar Cendón (1998, 263), Santaolalla López (1985, 1396) o Vintró i Castells (2008, 1659), la posición constitucional racionalizada del Monarca le permite desplegar su capacidad decisoria en momentos clave del proceso de investidura, si bien su margen de maniobra es prácticamente inexistente ya que el protagonismo lo tienen aquellos llamados a consultas en ese trámite institucional. Se ha cuestionado (Torres del Moral 2001, 569) si el establecimiento de las fechas, el orden de los llamados, la duración de los encuentros con el Rey y, especialmente, el momento para hacer la propuesta le otorgaban cierto margen de maniobra personal, e incluso para criticar este hecho. La participación del Monarca en el proceso de formación del Gobierno ni dirime ni es decisiva dadas las garantías establecidas por la Constitución. El Rey es el titular de un órgano constitucional, la Corona, que no se considera como un poder del Estado, ni le confiere ni configura poder autónomo alguno pues es simplemente un órgano del Estado, tal y como ha sostenido el profesor Pérez Royo (2003, 161).

El Rey actúa en la propuesta de candidato a presidente del Gobierno con discrecionalidad, que no arbitrariedad, y un margen de autonomía que dependerá del resultado de las elecciones al Congreso, pues si hubiera a priori una mayoría absoluta, el citado margen es nulo. En lo que concierne al plazo de realización de las consultas, no hay fijado ninguno con lo que podrán extenderse en función de las circunstancias políticas concurrentes, y dar así cabida a negociaciones en las que el futuro gobierno pudiera estar inmerso.

Antes de su celebración, el Rey evacúa una suerte de propuesta de consultas con el Presidente del Congreso de los Diputados, quien le traslada su opinión al respecto y le facilitará, a instancias de las fuerzas políticas con representación en la Cámara, la relación de interlocutores con los que finalmente se reunirá. Seguidamente, a través de los servicios de la Casa Real,

enviará al Congreso de los Diputados la convocatoria con fechas y horas de los encuentros que mantendrá, con el oportuno refrendo del Presidente del Congreso, y será notificada por la propia Cámara a los representantes de los grupos políticos. Esta convocatoria podrá pautarse sin tener que esperar a que expire el plazo de cinco días, determinado en el art. 24.1 del RCD²⁶ para la constitución de los grupos parlamentarios. El Rey y la presidencia del Congreso confían en el comportamiento anticipado por los líderes consultados, sin asumir responsabilidad alguna sobre animar o apoyar una salida manifestando su preferencia por una candidatura frente a otra.

Como señala Vintrol i Castells (2006, 284), el Presidente del Congreso no debe excluir de esa relación formalizada por escrito a ningún solicitante cuyo derecho se vea amparado por el artículo 23.2 CE, interpretado en relación con el artículo 99.1 CE. De lo contrario, cabría la interposición de recurso de amparo contra la misma. Este último artículo menciona consultas con “los representantes de los grupos con representación parlamentaria” pero ¿deben tener éstos la condición de diputados obligatoriamente? Resulta esencial que los “llamados a consultas” (Porrás Ramírez 2017, 232) hayan sido “designados por los grupos políticos con representación parlamentaria” (Revengea Sánchez 2017, 111), aunque podría darse la circunstancia, que de hecho no se exige, de que no tengan la condición de diputados y que en el caso de las coaliciones electorales sea convocado a consultas a un solo representante de aquéllas. El profesor Belda Pérez-Pedrero (2023, 39) considera improcedente que en una monarquía parlamentaria sometida a la dinámica de la democracia, el Rey se reúna con quien carezca de legitimidad, representación y capacidades decisorias sobre extremos referidos a los candidatos o al contenido mismo de las consultas.

A modo de reflexión se cuestiona el hecho de que la ausencia voluntaria de representantes políticos pudiera de alguna manera condicionar la decisión del Rey de proponer candidato a la Presidencia del Gobierno, pues no le consta fehacientemente el sentido de su voto en la sesión de investidura. En ocasiones algunas de los llamados rechazan de plano la posibilidad de acudir. Ante esta circunstancia, ¿cómo pueden los representantes de las fuerzas políticas hacer ver al Rey la posibilidad de conformar mayorías de cara al proceso de investidura? Coincidimos plenamente con que la solución pasa por una interpretación muy laxa del artículo 99 CE de manera que podamos concluir que, al finalizar los referidos encuentros y oídos todos los que acudan, pues la no asistencia no revierte en consecuencia negativa alguna, el Rey viene obligado a proponer candidato a la Presidencia del Gobierno. En este

²⁶ Artículo 24.1 RCD: La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

sentido, la Constitución no define como una obligación o acto debido la presencia de los llamados a consultas. Tiene su lógica en un ambiente de pluralismo que no pueda obligarse a un comportamiento determinado, más aún en una fase caracterizada por el protagonismo de lo formal, lo regio, que puede o no compartirse.

Se podría especular al respecto sobre el papel del Presidente del Congreso de los Diputados como impulsor de la ronda de consultas, pues se le reconoce la capacidad de contactar con todos los grupos políticos con representación parlamentaria al objeto de que estos designen a sus representantes para formalizar las consultas. ¿Esta toma de contacto se circunscribe a conocer a cada representante o podrá ir más allá y conocer el sentido del voto en caso de comunicarle la no participación? La presidencia del Congreso está habilitada para suministrar la información sobre las previsiones de comportamiento de las fuerzas ausentes.

En otro orden de cosas y en un ámbito más circunscrito al encuentro entre el Rey y los representantes de los partidos políticos elegidos por el pueblo soberano, en el marco de la ronda de consultas previa a la investidura del Presidente de Gobierno, se cuestiona qué reglas no escritas o consuetudinarias establecen que son secretas estas conversaciones. En este punto parece oportuno poner de manifiesto la manera en que la Casa Real coadyuva a cumplir con el ejercicio de transparencia que de ella se reclama, en lo que concierne a su toma de protagonismo en la conformación del gobierno. Desde las elecciones legislativas que tuvieron lugar en 2016, tal y como se ha analizado anteriormente, se publican en su página web todos los comunicados vinculados con la designación de candidaturas a Presidente del Gobierno, tras las consultas que dan comienzo con ocasión de la renovación de las Cortes, tras la constitución del Congreso y la elección de su Presidente; y en los supuestos de cese del Gobierno por cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 101.1 CE²⁷. Dichas consultas vinculan (Porrás Ramírez 2017, 233) al Monarca en su condición de actos preparatorios y serán preceptivas pues serán las únicas que aparecen dotadas de relevancia constitucional, ex artículo 99.1 CE. Sin embargo, y en aras de cumplir con los preceptos vinculados al derecho de acceso a lo conversado por el Monarca en estos encuentros, sorprende la falta de publicidad activa e incluso de acceso a su contenido cuando no hay norma escrita que les otorgue la condición de confidenciales o secretos. De hecho, cuando finalizan, el portavoz del partido político que ha acudido a la cita con el Rey informa sobre el encuentro aunque sin entrar en detalles. Bien es cierto que el artículo 99 CE supone una novedad destacada

²⁷ Artículo 101.1 El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

en nuestra historia constitucional por ser el primero en el que la designación del Presidente del Gobierno se desliga de la decisión del Jefe del Estado como única fuente de voluntad. Recordemos además el refrendo de la Presidencia del Congreso de los Diputados en esta fase del procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno.

Una posible solución a esta suerte de opacidad, secretismo o exceso de celo sobre el contenido de las reuniones que mantiene el Rey con los representantes de los partidos políticos elegidos por el pueblo soberano, sería establecer un paralelismo con el tratamiento que reciben, salvando las distancias, las deliberaciones del Consejo de Ministros. Son secretas, éstas sí, pero siendo así de sus sesiones se levanta acta en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de los asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados. Las actas siguen un procedimiento administrativo que exige que todos los ministerios den la conformidad expresa a su contenido y que culmina con su firma por el ministro de la Presidencia, como secretario del Consejo de Ministros, y por el propio presidente del Gobierno. Una vez rubricadas se guardan en el Archivo Central del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Las actas de los Consejos de Ministros no son públicas, dado que el acceso a ellas podría suponer un menoscabo a la confidencialidad y el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros que establece la Ley 50/1997, en su artículo 5.3, pero ¿se puede decir lo mismo de lo que se habla con el Rey? Además, a diferencia de los encuentros del Rey con los representantes de los partidos políticos, donde ninguna de las partes da mucho detalle sobre el resultado de los mismos, los acuerdos del Consejo de Ministros sí que se comunican por parte del portavoz del Gobierno en una rueda de prensa que se ofrece en directo en la web de La Moncloa y en las redes sociales del Gobierno. Por último, el Gobierno también elabora una Referencia del Consejo de Ministros, que informa sobre los temas tratados, pero carece de validez jurídica. Este documento está disponible para los periodistas y para todos los ciudadanos en la web de La Moncloa.

V. CONCLUSIONES

La regulación de la institución monárquica en la Constitución, como modelo parlamentario y forma de jefatura del Estado compatible con la democracia, tiene por finalidad adaptarse a los nuevos tiempos y exigencias jurídicas del sistema democrático y del ordenamiento jurídico constitucional. Como institución fundamental de nuestro sistema político despliega una labor apartidista y moderadora, consolida la estabilidad y permanencia de la Constitución, y queda vinculada a los tres poderes.

La de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno supuso un espaldarazo a la necesaria modernización de la Corona. Los avances llevados a cabo de materia de transparencia se reflejan en una serie de buenas prácticas que buscan cumplir con los estándares homologables al del resto de democracias consolidadas de nuestro entorno geográfico más próximo, en términos de calidad democrática y bienestar social. Los citados avances son visibles incluso en la propia Casa Real, como órgano de relevancia constitucional de apoyo a las funciones constitucionales del jefe del Estado, pues pasa a organizarse y funcionar conforme a los principios de transparencia, control y responsabilidad que las sociedades democráticas actuales exigen.

Las mejoras introducidas vía legislativa por la Ley 19/2013 no son óbice para identificar otras cuestiones susceptibles de mejora, pero por la citada vía y no tanto a través de una compleja reforma constitucional. Así, y a la vista de lo publicado en la página web casareal.es aún hay aspectos sobre los que convendría poner el foco en aras de conseguir una mayor transparencia como por ejemplo la naturaleza “privada” de los contratos celebrados por la Casa Real o su falta de publicidad previa, sin seguir lo estipulado por el artículo 63 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; o el hecho de que las cuentas anuales y los informes de auditoría no aparezcan publicados en el portal de transparencia de la Casa Real. Sin embargo, resulta digno de mención que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 13.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, la Casa de S.M. el Rey haya implantado un sistema interno de información, que en ningún momento debería sustituir sino complementar a las disposiciones que al efecto establece la Ley 19/2013.

Seguramente quede mucho camino por recorrer en este ámbito y no precisamente, como algunos apuntan, en la dirección de fiscalizar también los actos privados del Rey y de la Familia Real. En este punto parece necesario recordar la delgada línea que separa el interés público que va implícito en la propia transparencia, de aquel más vinculado a cuestiones ajenas a la rendición de cuentas, eficiencia y publicidad, que niegan el compromiso de la Corona con la sociedad de observar una conducta íntegra y honesta en aquellos ámbitos donde la ley así lo exige.

En este sentido podríamos cuestionarnos si está justificada la transparencia en ámbitos donde el papel del Rey aparece embridado con el de los representantes de partidos políticos con presencia en el Parlamento. Me refiero a aquellos donde la actuación del Jefe del Estado, apegada escrupulosamente a la Constitución y orientada a la promoción del interés general, se ha demostrado invaluable por contar además con el necesario refrendo que viene a legitimar el proceder del Rey. Quizás sería conveniente demandar

transparencia a aquellos que se entrevistan con él, pues representan lo que la soberanía popular ha elegido a través de mecanismos democráticos, o bien refrendan sus actuaciones por estar vinculado indefectiblemente al desarrollo de sus funciones y competencia asignadas por la Constitución.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alzaga Villaamil, Óscar. 2016. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid: Marcial Pons.
- Aragón, M./ Expósito, E./ de la Iglesia, A./ Oliver, J./ Pascual, A./ Porras, J. M./ Röllnert, G./ Sánchez, A. 2023. «Encuesta sobre la Corona», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED n.º 51. 15-85.
- Aragón Reyes, Manuel. 2004. «Veinticinco años de monarquía parlamentaria». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70: 11-25.
- Aragón Reyes, Manuel. 2024. «La conservación esencial de la Monarquía Parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución». *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, n.º 35: 14-27. DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2024.078>
- Arroyo de la Cruz, Miguel. 2021. «La monarquía como garantía constitucional: el desempeño público de Felipe VI». Ihering. *Cuadernos de ciencias jurídicas y sociales*, Fundación Universitaria Española n.º 41: pp. 124-163. <https://doi.org/10.51743/ihering.268>
- Astarloa Villena, Francisco. 1983. «Artículo 62, apartados a) y e): atribuciones del Rey», en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo V. Madrid: Edersa
- Bar Cendón, Antonio. 1989. «La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español». Madrid: *Publicaciones del Congreso de los Diputados*, D. L.
- Bar Cendón, Antonio. 1998. «Artículo 99: nombramiento del presidente del Gobierno», en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*. Constitución española de 1978, 245-306, tomo v. III, Madrid: Edersa.
- Bataller i Ruiz, Enric. 2022. «La problemática transparencia de la Casa Real: ¿sobreprotección de los poderes institucionales?». *Revista Española de la Transparencia*, n.º 14: 79-100.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique. 2023. «La corona simbólica de hoy (y de mañana, con ciertas reformas)». *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, n.º 35: 28-47.
- Blanco Valdés, Roberto. 2017. «El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 37: 63-96.
- Carrasco Durán, Manuel. 2022. «El parlamento fragmentado, como parlamento desracionalizado: investidura, formación de gobierno y actividad legislativa». *Calidad democrática y Parlamento*. Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico, 83-108.

- Castillo Esparcia, Antonio y Almansa Martínez, Ana. 2005. «Relaciones públicas y tecnología de la comunicación. Análisis de los sitios de prensa virtuales». *Organicom*, n.º 3: 133-149.
<https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2005.138902>.
- Cazorla Prieto, L.M., y Manuel Fernández-Fontecha. 2021. *¿Una Ley de la Corona? Cizur Menor*: Editorial Aranzadi.
- Constant, Benjamin. 1978. *Curso de Política Constitucional*, Traducción al castellano de F.L. de turbe. Madrid: Taurus. Madrid.
- Corona Ferrero, José María. 2018. «A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º extra-31: 345-366.
- Cotino Hueso, Lorenzo. 2012. «La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas». *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, n.º 2: 27-39
- De Esteban Alonso, J. y Luis López Guerra. 1980. *El régimen constitucional español*, 2 vols. Barcelona: Labor.
- Fernández-García, María Dolores. 2023. «Estudio longitudinal de la dirección estratégica de comunicación de la Casa de SM el Rey (2011-2021): Del consenso a la transparencia». *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, n.º 25, 153-170
- García Canales, Mariano. 1991. *La Monarquía parlamentaria española*. Madrid: Tecnos.
- García López, Eloy. 2021. «El significado intelectual del Rey en la Monarquía parlamentaria: entre la democracia simulativa y la veracidad democrática». En *El rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*, coordinado por Sebastián Martín y Víctor Javier Vázquez, 301-374, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- García Pelayo, Manuel. 1991. *Obras Completas*, Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Gimbernat Ordeig, Enrique. 2012. «La inviolabilidad del Rey», *El Mundo*, 13 de noviembre. Acceso el 1 de marzo de 2023. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1106316>
- Gómez Sánchez, Yolanda. 2024. «Monarquía en democracia: hay futuro». *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, n.º 35 (enero): 102-123. <https://doi.org/10.36151/TD.2024.083>
- González Pérez, Jesús. 1991: «El control jurisdiccional de los actos del jefe del Estado». En *Estudios sobre la Constitución Española*. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, coordinado por Sebastián Martín-Retortillo, 1989-2000. v. III, Madrid: Civitas.
- Hernández Bravo de la Laguna, Juan. 2016. «La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura». *El notario del siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid*, n.º 70, 30-35
- Herrero de Miñón, Miguel. 1997. «Artículo 56. El Rey». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por Óscar Alzaga Villaamil, tomo V. Madrid: Edersa.
- López Guerra, Luis. 2019. *La Constitución de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Oliver Araujo, Joan. 2022. *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Oliver Araujo, Joan. 2024. «La Monarquía en España: ¿déficit democrático o pieza esencial del régimen del 78?». *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, n.º 35: 142-165. <https://doi.org/10.36151/TD.2024.085>
- de Otto y Pardo, Ignacio. 1980. «La posición constitucional del Gobierno», *Documentación Administrativa*, n.º 188: 139-182 (en especial, 157-162). DOI 10.24965/da
- Pablos López, María Rosario. 2017. «La Casa de S.M. El Rey en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». En *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, dirigido por Antonio Troncoso Reigada, Civitas. 262-277.
- Pérez Royo, Javier. 2003. «La Corona y el Gobierno en la Constitución española de 1978», en *La Monarquía parlamentaria* (Título II de la Constitución). Madrid: Congreso de los Diputados. 149-170
- Pérez Royo, Javier. 2015. *La reforma constitucional inviable*. Madrid: Catarata.
- Porras Ramírez, José María. 1993. «Principio democrático y función regia en la Constitución normativa». Tesis doctoral. Universidad de Granada. https://granatensis.ugr.es/discovery/fulldisplay?vid=34CBUA_UGR:VU1&search_scope=M yInstitution&tab=Granada&docid=alma991000953819704990&context=L&ada ptor=Local%20Search%20Engine&query=title,exact,Temas%20clave%20de%20la%20constituci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola,AND&mode=advance d&offset=10
- Porras Ramírez, José María. 2017. «La corona y la propuesta de candidato a presidente del gobierno: nuevas prácticas y viejas normas». UNED: *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40: 223-244.
- Revenga Sánchez, Miguel. 2017. «La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 109: 97-120.
- Ruiz Robledo, Agustín. 2014. «El estatuto jurídico de don Juan Carlos», *Diario de Sevilla*, 20 de junio. Acceso el 1 de marzo de 2023. https://www.diariodesevilla.es/felipeVI/estatuto-juridico-don-Juan-Carlos_0_818018237.html
- Santaolalla López, Fernando. 1985. «Artículo 99». En *Comentarios a la Constitución*, dirigido por Fernando Garrido Falla, Madrid: Cívitas.
- Soriano García, José Eugenio. 2017. «Acto administrativo siempre y únicamente impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa: una ecuación fallida». *Los retos actuales del Derecho administrativo en el Estado autonómico*. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor, Luis Míguez Macho y Marcos Almeida Cerrada (coords.). Vol. 2. Andavira. 113 a 125.
- Sosa, José. 2011. *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI editores, México.
- Torres del Moral, Antonio. 1993. «La Monarquía parlamentaria española». *Anales: Anuario del centro de la UNED de Calatayud* 1: 9-22.
- Torres del Moral, A. y Yolanda Gómez Sánchez. 1995. *Estudios sobre la monarquía*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia

- Torres del Moral, Antonio. 2001. «Monarquía, democracia y opinión pública». En *Monarquía y Constitución*, dirigido por Antonio Torres del Moral, Madrid. Colex. 559-578.
- Villoria Mendieta, Manuel. 2014. «La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. ° 7: 85-103. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234>
- Villoria Mendieta, Manuel. 2018. «La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia». *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, año 10, n. ° 27: 1-16 <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000211>.
- Villoria Mendieta, Manuel. 2021. «¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión?», *Revista de Estudios Políticos*, n. ° 194: 213-247.
- Vintró i Castells, Joan. 2006. *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Vintró i Castells, Joan. 2008. «Artículo 99». En *Comentarios a la Constitución española*, codirigido por María Emilia Casas Baamonde y Manuel Rodríguez-Piñero, 1654-1663. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, España.