

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 74/1 enero-junio 2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7412026>

RECENSIONES

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Rey*, Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, 2ª edición, Madrid, 2026, 240 pp. ISBN: 978-84-309-9408-3

<https://doi.org/10.18543/ed.3596>

Fecha de recepción: 16.04.2026

Fecha de aceptación: 18.05.2026

Fecha de publicación en línea: junio 2026

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. Revista de Derecho Público

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 74/1, enero-junio 2026

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

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Rey*, Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, 2ª edición, Madrid, 2026, 240 pp. ISBN: 978-84-309-9408-3

<https://doi.org/10.18543/ed.3596>

Fecha de recepción: 16.04.2026

Fecha de aceptación: 18.05.2026

Fecha de publicación en línea: junio 2026

La publicación de cualquier inédito firmado por uno de los más insignes constitucionalistas españoles de la pasada centuria despierta en el público un más que justificado interés. Más aún, si el tema tratado viene a dotar de claridad conceptual a una de las instituciones constitucionales más discutidas –pero verdaderamente menos conocidas– como lo es la jefatura del Estado en una monarquía parlamentaria. La lectura de los tres dictámenes inéditos de Manuel García-Pelayo, en los que se trata con la más depurada precisión doctrinal la cuestión de la Corona en la Constitución española de 1978, permiten, no sólo conocer de primera mano la fundamentada opinión del que fuera el primer presidente del Tribunal Constitucional con respecto a la posición jurídica del Rey, sino también profundizar en su influyente teoría de la Constitución. Los informes vienen acompañados, además, por una nota editorial y un

estudio de contextualización rubricados por los profesores Eloy García y Javier Tajadura, respectivamente, que dotan de mayor interés, si cabe, a la lectura de la obra. El valor doctrinal aportado al derecho público por las contribuciones de dos de los académicos que con mayor profundidad han estudiado la posición jurídico-constitucional de la Corona en la actualidad, no puede ser sustituido por la lectura de ningún “intento de recensión” como el que aquí me propongo realizar. De ahí que no me quede más remedio que recomendar encarecidamente la lectura de la que sin duda será una de las obras básicas de todo aquel que quiera profundizar en el conocimiento de la institución monárquica en la Constitución española de 1978.

El libro se abre con una interesante nota editorial del profesor Eloy García en la que comienza por señalar las circunstancias en las que fueron

descubiertos los tres inéditos en los archivos familiares de don Manuel, y los pormenores de su inclusión en la prestigiosa colección *Clásicos del Pensamiento*, editada por Tecnos. Subraya, además, la importancia del contenido de los informes para rellenar el que, a su parecer, constituía un importante vacío en la amplísima obra del maestro iuspublicista: la ausencia de un tratamiento exhaustivo de la monarquía. El profesor Eloy García, quien conoció personalmente a García-Pelayo, manifiesta que tuvo la oportunidad de escuchar de su propia boca que “la razón de ser de la monarquía en la España de 1978 no podía ser otra que su funcionalidad efectiva para la democracia”. Una idea que adquiere pleno desarrollo en el tratamiento dado a la Corona en estos tres inéditos informes, y que refuerzan la consideración de la Constitución como un todo normativo, en cuya cúspide vino a situar a la institución monárquica.

Recuerda el profesor García cómo la subrayada funcionalidad de la Corona en el entramado constitucional llevará a un republicano convencido como García-Pelayo a insistir en la utilidad del monarca, no sólo durante la transición política hacia la democracia sino también, para el correcto funcionamiento del sistema institucional diseñado por la Constitución. Como consecuencia del papel protagonista que el autor reservará a la jefatura del Estado en su obra, el Rey se conformará como un órgano esencial en el juego de los acontecimientos políticos. Una figura, que si bien carece de atribuciones estrictamente políticas, está dotada de atribuciones

político-constitucionales que lo configuran como “un actor constitucional y no un convidado de piedra”. Una idea del monarca “neutral pero no por ello neutralizado” que vendrá a constituirse, como veremos, en el eje central de los tres informes.

Más allá de la importancia teórico-práctica para la definición y posicionamiento institucional de la monarquía en la teoría constitucional de don Manuel, el profesor García sostiene que los informes desempeñan, además, tres propósitos adicionales. Por un lado, sirven para atestiguar la contribución intelectual de terceros –más allá de los redactores oficiales– en la elaboración de la Constitución. Por otro lado, permiten comprobar la importancia que tienen los arquetipos y las definiciones intelectuales en la construcción del contenido sustancial de las instituciones, sin las cuales devienen meras formas vacías. Por último, ayudan a un mejor y más completo entendimiento de la comprensión que del Derecho constitucional tenía Manuel García-Pelayo.

El primero de los dictámenes, fechado el 14 de octubre de 1977, lleva por título: *Consideraciones sobre la Constitución política de España*. En él, García-Pelayo abordará las que considera como cuestiones centrales que deberían ser atendidas por las entonces Cortes constituyentes. Unas páginas que reflejan una vez más la profundidad y solidez teórica de su pensamiento. Una doctrina que sitúa la Constitución como la parte más importante de un sistema constitucional, pero cuya importancia quedará ciertamente relativizada al señalar que su significación efectiva dependerá de

factores externos como su interacción con el sistema político y social.

El autor estimaba deseable una Constitución breve, “que se ocupara de los problemas y procedimientos verdaderamente fundamentales y dejara su ulterior complementación a unas leyes constitucionales”. Una Carta Magna de formulación flexible capaz de adaptarse al dinamismo del tiempo y cuya estructura fuese compatible con distintos contenidos políticos y sociales. Aboga así, por una Constitución de consenso que, mediante una organización institucional racional basada en la separación de poderes, fije como misión estatal la realización de los valores políticos por ella consagrados. Una teoría constitucional que, en definitiva, configura al Estado como “una unidad de decisión y de acción dotada de la máxima eficacia” y no como una mera herramienta reducida a su mínima expresión.

Las propuestas doctrinales referidas a la institución monárquica aparecen a lo largo del dictamen. En la parte consagrada a la regulación de las funciones del Parlamento, destaca, por ejemplo, la propuesta del autor de atribuir al Rey la facultad de nombramiento del presidente del Gobierno sin la necesidad de someter al candidato a un procedimiento de investidura posterior. La aprobación de los grupos parlamentarios se obtendría en las consultas previas. Como consecuencia lógica de dicha potestad regia, García-Pelayo se opone a la inclusión del “voto de confianza constructivo” –moción de censura de los artículos 113 de la Constitución y 175-179 del Reglamento del Congreso– ya que

ello supondría imponer al Rey un candidato en cuyo nombramiento no ha participado, lo que podría desembocar en un conflicto entre órganos. No obstante, su propuesta de regulación sistematizada de “El Rey” se encuentra entre las páginas 35 y 46 del dictamen. En ellas, se distingue la importancia que el autor confiere a la legitimidad funcional de la monarquía. Una funcionalidad que no puede confundirse con instrumentalidad, pues esta última es por definición pasiva, y requiere de la acción de un tercero, mientras que la funcionalidad implica que en ciertos supuestos el rey pueda ejercer sus potestades libremente.

Se trata de un tipo de legitimidad que encuentra su fundamentación en la necesaria— pero a menudo ignorada— consideración de la fuerza normativa de lo fáctico. Como advertiría Ferdinand Lassalle en 1862, si el instrumento constitucional pretende regular jurídicamente la realidad social de forma efectiva debe, necesariamente, tener en cuenta los factores reales de poder. Únicamente así pueden configurarse instituciones que no queden del todo vaciadas de contenido por una excesiva teorización abstracta y una indiferencia hacia la realidad político-social. Funcionalidad que, en nuestro caso, se origina en el papel esencial que jugó el monarca durante la Transición como auténtico poder entre poderes, y “sin cuya acción no se hubieran obtenido los éxitos alcanzados en el proceso de democratización”. Una legitimidad que queda constitucionalmente positivizada en la funcionalidad efectiva que cumple la Corona en el régimen democrático contemporáneo como

árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. En definitiva, una magistratura capaz de reorientar hacia la moderación y el respeto por la norma constitucional las crisis que puedan darse en una realidad cuya complejidad trasciende los márgenes de lo jurídico.

Incide, a su vez, en que la función política del monarca se expresa en una *auctoritas* que “no puede encerrarse en unas competencias jurídicas precisas [...] sino que radica en el prestigio y legitimidad de la institución y en la experiencia y conducta de su portador”. Unas potestades que, si bien pueden servir de contrapeso al excesivo poder del Ejecutivo, los principios democráticos exigen que “algunas de ellas deban ser ejercidas lo menos posible y otras lo más discretamente posible”. Es, precisamente en estas últimas facultades de difícil configuración jurídica donde fundamenta su teoría de la jefatura del Estado como poder de reserva que debe constituir “no tanto un poder de ejercicio normal cuanto una reserva de poder que ha de entrar en acción cuando lo requiera la gravedad o el carácter decisivo o excepcional de las circunstancias”

La parte referida a la Corona termina con una relación de preceptos como propuesta de regulación constitucional. Destacan, por un lado, la atribución de una capacidad, bajo ciertas circunstancias, de rechazo de las propuestas formuladas por el presidente del Gobierno, como el nombramiento y destitución de los ministros o la disolución del Parlamento; por otro, la capacidad de devolución de un proyecto de ley sometido a su sanción en caso de que éste no se

adapte formalmente a los preceptos constitucionales.

El segundo dictamen lleva por título “*Consideraciones jurídico-constitucionales sobre la actuación de S.M. el Rey con ocasión de los acontecimientos del 23/24 de febrero*”. Se trata de un análisis de la actuación de don Juan Carlos I en lo que considera un claro exponente de la aplicación práctica, y totalmente justificada, del ejercicio del poder de reserva. El argumento se enmarca en el análisis de la doble actuación del rey, como elemento integrador del sistema, en la situación de excepcionalidad derivada del intento de golpe de Estado. Por un lado, en su calidad de mando supremo de las fuerzas armadas, logra restablecer el orden jerárquico de la cadena de mando militar. Por otro lado, como jefe del Estado, neutraliza la perturbación que en el orden civil produjo la captura del Gobierno ordenando la constitución de la Comisión permanente. De esta forma, logra asegurar la unidad civil y militar del Estado, y la actuación regular de las instituciones.

Apoyándose en una teoría interpretativa que contempla la Constitución como una totalidad lógica, argumenta que el significado de los preceptos únicamente podrá obtenerse de su relación con los demás. En esa medida, el juramento regio del artículo 61 de la norma constitucional de guardar y hacer guardar la Constitución debe implicar, necesariamente, una capacidad de actuación que faculte al monarca para cumplir con su cometido como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. Será, por lo tanto, en las situaciones excepcionales que impidan el normal

funcionamiento de los órganos estatales, en las que el Rey deba cumplir con su mandato constitucional recurriendo a los poderes implícitos inherentes a su condición de guardián de la Constitución. Una secuencia argumentativa que lleva al autor a la conclusión de que los actos llevados a cabo por Su Majestad durante los días 23 y 24 de febrero de 1981 “estuvieron siempre orientados por la constitucionalidad de los fines y de los medios, y se limitaron al tiempo y a las acciones indispensables para asegurar el funcionamiento regular de las instituciones”.

El tercer y último dictamen es un “Informe sobre los artículos 62 a) y 91 de la Constitución española”. En este, García-Pelayo realiza un estudio sobre la evolución histórica del concepto de sanción legislativa y de su práctica en el derecho comparado. En su sentido originario, el término “venía a significar el derecho de una autoridad a dotar de imperatividad a unas normas aprobadas por el Parlamento y, por tanto, para convertir en ley lo que hasta entonces era un proyecto de ley, [...] no podía cambiar el contenido del texto del proyecto, pero sí poseía la decisión de adoptarlo o rechazarlo en su totalidad y de forma definitiva, lo que diferencia a la sanción del simple veto”. Una definición que atestigua la dualidad del poder legislativo (monarca-parlamento) de las monarquías constitucionales europeas del siglo XIX, y que, a tenor de los tratadistas españoles (cita a M. Aragón, E. García de Enterría y J.A. Santamaría) ha perdido todo su significado en las actuales monarquías parlamentarias. Estos últimos entienden

que, del tenor literal del texto constitucional, la sanción regia únicamente puede entenderse como “un tributo historicista y puramente simbólico”, un mero trámite que “no añade ningún plus de validez a la fuerza vinculatoria de la ley”.

Alejándose de posibles interpretaciones forzadas que pudieran servir para dotar de mayor significación a la sanción regia, el autor llega a dicha conclusión recurriendo a la comprensión de la jefatura del Estado como poder de reserva, como guardián de la Constitución. Insiste para ello en la importancia de la interpretación constitucional como un todo, y en la existencia de preceptos dotados de mayor valor y significación por expresar decisiones fundamentales, entre los que sitúa el artículo 1.3 de la Constitución que establece la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español. Como en cualquier democracia liberal, la potestad legislativa recae en el Parlamento, no obstante, ésta no es absoluta ya que debe respetar los límites establecidos por la Constitución (principio nuclear del constitucionalismo moderno tributario de la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos del abate Sieyès). En un Estado de Derecho el control sobre la observancia y respeto material de dichos límites sólo puede encargarse al Tribunal Constitucional. La negativa del Rey a sancionar una ley argumentando una posible inconstitucionalidad lesionaría gravemente su neutralidad dañando su carácter de símbolo representativo de la unidad y permanencia del Estado. Es en este punto donde vuelve a incidir en la necesidad de diferenciar entre una

interpretación pensada para circunstancias normales y otra de excepcionalidad en la que, por ejemplo, los poderes públicos hubieran sido ocupados por portadores ilegítimos o los actos fuesen manifiesta e inmediatamente inconstitucionales. Será en estos casos excepcionales de crisis en los que el Rey deberá “defender la totalidad constitucional, estatal o nacional frente a una facción [...], la legalidad frente a la ilegitimidad”. El rechazo a la sanción se erigirá así en acto de defensa constitucional fruto de la literalidad de los artículos 62 y 91 y del deber del monarca de guardar y hacer guardar la Constitución.

Esta segunda edición se inicia con unas páginas en las que el expresidente del Gobierno Felipe González da cuenta de una vivencia personal con García-Pelayo. Unas páginas en las que el expresidente relata cómo instó a don Juan Carlos a entrevistarse con el profesor García-Pelayo durante su viaje a Venezuela. Una sugerencia que incluía la advertencia de desestimar la propuesta del profesor, favorable a intensificar el papel de la Corona mediante unos poderes de moderación que iban más allá de lo que la Constitución podía y debía conferirle. Fruto de este encuentro surgiría el primero de los dictámenes contenidos en esta obra.

Cabe destacar que el volumen incorpora, además, un muestrario epistolar que refleja el intercambio de pareceres mantenido entre Manuel García-Pelayo, Felipe González y la Casa Real en relación con la elaboración de los tres dictámenes. Las dos primeras misivas, vinculadas al informe preconstitucional, atestiguan el

diálogo relativo a la conformación de la figura del jefe del Estado en los umbrales del proceso constituyente. La tercera de las cartas, en cambio, acusa recibo por parte de S.M. el Rey del segundo de los dictámenes, el relativo a la actuación de don Juan Carlos I durante el intento de golpe de Estado de 1981. Una correspondencia que viene a reforzar el primero de los propósitos que, señalados por Eloy García en su nota editorial, cumplen los dictámenes, pues, “prueban fehacientemente que nuestra Carta Magna tuvo padres que de una manera u otra –y más allá de sus redactores fundacionales– también contribuyeron intelectualmente con propuestas concretas a su elaboración [...] en la que García-Pelayo tuvo un papel discreto [...] pero bastante más importante del que posteriormente se ha querido reconocer”.

El broche final del libro lo pone el esclarecedor estudio de contextualización “*El Rey constitucional según Manuel García-Pelayo*” realizado por el profesor Javier Tajadura. En él, se destacan las diversas cuestiones constitucionales analizadas por García-Pelayo: la importancia relativa de la Carta Magna en el sistema constitucional, la singularidad de la interpretación constitucional, el significado y alcance tanto de la sanción legislativa como de las situaciones excepcionales, y, por supuesto, la posición constitucional de la Corona. Sobre esta última, el profesor Tajadura analiza, además, la influencia concreta de la doctrina clásica en su configuración, trazando una línea temporal que permite comprobar la mutabilidad de la ciencia constitucional y su capacidad de adaptación a nuevas realidades. Así, por ejemplo, la

alegada legitimidad funcional de la monarquía es tributaria del pensamiento de Benjamin Constant, parcialmente asumida por la Constitución de 1978 al definir la jefatura del Estado como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. Una legitimidad que deja de ser histórica para apoyarse en las funciones que la Corona desempeña para la continuidad del orden constitucional y que se fundamenta en su *auctoritas*. La distinción entre Constitución –como conjunto de decisiones políticas fundamentales–, y leyes constitucionales, deriva del pensamiento de Carl Schmitt, al igual que la diferenciación entre situaciones de normalidad y situaciones excepcionales, y la atribución a la jefatura del Estado de una función de defensa constitucional. Por último, la influencia de Rudolf Smend puede comprobarse en la importancia que se da a la función de integración de la Constitución como una herramienta de estabilización política.

El profesor Tajadura sintetiza la posición y funciones atribuidas por García-Pelayo al monarca en diez tesis entre las que destacarían, por su originalidad en la doctrina española: la posición del rey como clave de bóveda del sistema; la facultad de nombrar al presidente del Gobierno sin necesidad de un procedimiento de investidura; su “poder de reserva” como guardián de la Constitución; y la

capacidad de negar la sanción legislativa en ciertas situaciones excepcionales. Un análisis pormenorizado de los tres dictámenes le lleva a la conclusión de que, para García-Pelayo, “el rey es neutral pero no neutralizado, ya que en virtud de su juramento asume la condición de supremo defensor político de la Constitución en situaciones de excepción”.

Será concretamente esta doctrina del poder de reserva la que lleve a García-Pelayo a considerar la Corona como la mejor institución para reorientar, hacia la normalidad constitucional, una situación de crisis surgida en los márgenes del ordenamiento. Se configura, así, como una válvula de escape que únicamente deberá activarse en aquellos momentos en los que el marco jurídico pensado para la normalidad sea incapaz de soportar la presión surgida de una crisis que, de otra manera, acabaría por reventar todo el sistema constitucional.

La lectura de esta obra en un contexto político y social marcado por los cambios y la velocidad nos muestra la importancia dada por Manuel García-Pelayo a una magistratura que, como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, y desde la neutralidad que debe guiar su actuación en un régimen democrático, representa la estabilidad frente a la inestabilidad, lo sólido frente a lo líquido, la gravedad frente a la levedad.

Ángel Barredo Artiguez

Investigador Predoctoral

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa. España

<https://orcid.org/0009-0008-3445-500X>

angel.barredo@ehu.eus

