

REFLEXIONES SOBRE LA INVIOABILIDAD DE LA CORONA
EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO*
REFLECTIONS ON THE CROWN IMMUNITY UNDER THE RULE OF LAW

Asunción de la Iglesia Chamarro
Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Navarra

RESUMEN

La Monarquía parlamentaria y la posición constitucional del monarca son elementos del pacto constitucional de 1978. La inviolabilidad ha integrado históricamente el *estatus jurídico del rey* y se ha conservado en el modelo de monarquía parlamentaria establecido en la Constitución. La mayor parte de la doctrina y la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 98/2019; y 111/2019) han entendido la inviolabilidad como absoluta, material y temporalmente, atendiendo a la posición constitucional del jefe del Estado y a la función de la Corona en el régimen constitucional. Se sostiene que siempre será compleja la adaptación de una institución de tradición y que, aunque la monarquía ha sobrevivido por su plasticidad, la decisión de conservar la inviolabilidad o la reducción de su carácter absoluto debe ser prudencial y política. En todo caso, su modificación exigiría la reforma del art. 56.3 CE a través del procedimiento agravado del art.168 CE.

PALABRAS CLAVE

Constitución, Corona, rey, Monarquía parlamentaria, jefe del Estado, pacto constitucional, inviolabilidad, símbolo, integración, función representativa, estatus jurídico del jefe del Estado, posición constitucional jefe del Estado, refrendo, reforma constitucional, procedimiento agravado.

ABSTRACT

Crown immunity is a basic principle of the Spanish Constitution. It makes up the legal status of the Sovereign, historically as well as contemporarily, in the form of a parliamentary constitutional monarchy. This interpretation has found much endorsement in the legal scholarship and has also recently had the support of Spain's Constitutional Court, which, in SSTC 98/2019 and 111/2019, understood the immunity of the King to be absolute, a shield to his office of Head of State, under the Spanish Constitution, both highest representative of the State and embodiment of its continuity. Despite the weight of tradition, the Monarchy has stood the test of time precisely because it has adapted to the times. Ultimately, though, the decision whether to maintain or narrow the scope of Crown immunity is political. And one that would require an amendment to Article 56.3 of the Spanish Constitution through the special procedures set out in Article 168 also of the Spanish Constitution.

KEYWORDS

Spanish Constitution, the Crown, king, head of State, the king and the law, Crown immunity, parliamentary Monarchy, constitutional referendum, constitutional amendment, special procedures.

DOI: <https://doi.org/10.36151/td.2021.019>

* Este trabajo enmarca en el Proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, RTI2018-096103-B-I00: «Enseñar la Constitución. Educar en democracia».

REFLEXIONES SOBRE LA INVIOLABILIDAD DE LA CORONA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Asunción de la Iglesia Chamarro

Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Navarra

Sumario: 1. Consideraciones preliminares sobre el contexto: la inviolabilidad en el marco de los desafíos actuales de la monarquía parlamentaria 2. Sobre el difícil límite de plasticidad de la monarquía: ¿conservación, adaptación o desmantelamiento gradual? 3. Breve referencia al sentido de la inviolabilidad en su evolución histórica. 4. Justificación de la inviolabilidad a partir de la posición del rey, jefe del Estado, y su función constitucional en la CE de 1978: la Corona como nexo vertebrador del sistema constitucional. 4.1. La Monarquía parlamentaria como forma política. El pacto constitucional. 4.2. La función constitucional del rey: *dignified part vs. efficient part*. 5. La inviolabilidad del rey en la Constitución y en la reciente jurisprudencia constitucional. 6. Notas de cierre. Notas. Bibliografía

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CONTEXTO: LA INVIOLABILIDAD EN EL MARCO DE LOS DESAFÍOS ACTUALES DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La Monarquía parlamentaria y la posición constitucional del monarca son elementos centrales del pacto constitucional de 1978; la inviolabilidad de la Corona es parte del mismo y así lo establece el art. 56.3 CE, después de definir la posición constitucional del rey (art. 56.1 CE) y el título con el que reina (art. 56.2 CE). Siguiendo el modelo del constitucionalismo histórico —y una vez eliminada la referencia al carácter sagrado del monarca—, la CE la prevé el estatus de la persona del rey *como inviolable y no sujeta a responsabilidad*. Han pasado más de cuarenta años desde la promulgación de la CE y este precepto nunca ha sido considerado un *problema constitucional* o una cuestión que suscitara mayor interés

en la doctrina¹. Tampoco ha sido objeto de estudio en la misma medida que otros temas. Hoy, sin embargo, es necesario poner el foco sobre el mismo —y, más ampliamente, sobre la Corona— y reflexionar sobre su razón de ser en el marco de una democracia constitucional.

En un trabajo publicado a finales de 2019, señalé tres tipos de desafíos que, en mi opinión, enfrenta hoy la Monarquía parlamentaria, a saber: históricos, funcionales y sucesorio-familiares. Entiendo que al menos dos de ellos se encuentran especialmente activos y avivan el debate sobre el alcance de la inviolabilidad. El otro está presente de una forma distinta.

Los desafíos históricos tienen su origen en el contexto social y político —nacional, pero también internacional— y proyectan sus consecuencias en una institución que es altamente sensible a los cambios históricos y las crisis sociales. La inviolabilidad —«[...] privilegio de naturaleza sustantiva que implica la imposibilidad de proceder judicialmente contra él» (STC 98/2019, FJ 3)— es, sin duda, una excepción a las reglas generales del Estado de Derecho y necesita ser adecuadamente explicada para justificar su mantenimiento en la norma constitucional. Así ocurre, en general, con las inviolabilidades y prerrogativas atribuidas a otros órganos e instituciones.

En cuanto a los desafíos sucesorio-familiares, estos abarcan desde las naturales dificultades que sobrevienen a personas y familias, pasando por las vicisitudes derivadas del cambio de modelo social y las transformaciones del Derecho de familia, hasta el cajón de sastre de las situaciones que puedan producirse en la familia real o su entorno. Por supuesto, cualquier circunstancia que afecte a un miembro de la familia real o sus allegados —especialmente, sus errores o su descrédito personal— impactarán de forma inevitablemente negativa en la imagen de la institución hasta comprometer su continuidad. Hoy, concretamente, los episodios en los que estaría involucrado el rey emérito despiertan dudas sobre el alcance y el sentido de la inviolabilidad.

Por su parte, los desafíos funcionales están relacionados con los retos expuestos. La inviolabilidad no puede entenderse al margen de la función de la Corona en el sistema constitucional. Y es que el estatus del jefe del Estado solo es explicable a partir de su función. Ocurre aquí que, a diferencia de cualquier función operativa tangible, la del rey-jefe del Estado presenta contornos más difusos. Es una figura simbólica y un elemento integrador-vertebrador, función etérea y difícil de aprehender por su propia naturaleza. A ello hay que añadir que la Monarquía parlamentaria tiene unos tiempos de consolidación propios —se mide en periodos de reinado mucho más largos que las legislaturas en los que las normas constitucionales del Título II se activan en las fases vinculadas a las etapas personales y familiares (juramento del heredero, matrimonio, descendencia y orden sucesorio, abdicación, fallecimientos etc.)—. Por ello, puede decirse que, desde esta perspectiva, en España la experiencia es aún limitada si, por ejemplo, la comparamos con otras monarquías como la británica. A pesar de que la Corona española es una de las más antiguas, la forma de Monarquía parlamentaria adoptada por la CE tiene un recorrido más limitado en el tiempo y algunas cuestiones relativas al alcance de las funciones o el *estatus jurídico* del rey se presentaron por primera vez hace apenas cuatro décadas.

En los últimos tiempos no ha faltado ninguno de los desafíos señalados. Por lo que respecta al contexto histórico, ha emergido un nuevo sistema de partidos que obliga a articular complejos equilibrios para garantizar la gobernabilidad. Las tensiones territoriales —y, muy en particular, la crisis catalana y la intervención de Felipe VI el 3 de octubre de 2017— han impactado directamente en la imagen de la institución de la Corona, ya sea incrementado el aprecio a la misma o haciéndola merecedora de un reproche radical, dependiendo del ángulo de observación (precisamente, las dos recientes sentencias del TC referidas al alcance de la inviolabilidad del rey nacen en este contexto). Por otra parte, la actual composición de las Cortes Generales es la más fragmentada y polarizada de la historia de la democracia constitucional española. Se ha transitado de un modelo claramente bipartidista —asimétricamente rotatorio— a un pluripartidismo centrífugo que ha dotado de mayor peso a algunas fuerzas políticas de implantación estatal y a partidos independentistas que, aun siendo minoritarias, se han convertido en formaciones determinantes para garantizar la gobernabilidad. Esto hace que sus respectivos postulados presenten una inflexión magnificada en el debate público, que se ha hecho notar en tanto en la discusión sobre la forma política establecida en el 1.3 CE como en la controversia relativa al estatus del monarca y la protección de la Corona (protección penal). La discusión política sobre estas transformaciones se ha desplazado al debate social y, en el ámbito parlamentario, se ha traducido en determinadas iniciativas que constituyen una expresión paradigmática del cambio de ciclo político²: los partidos independentistas han puesto en marcha instrumentos parlamentarios para cuestionar la forma de gobierno —situando a la Corona, símbolo de la unidad nacional, en la diana— o para rebajar la protección jurídica. Por su parte, no faltan las fuerzas políticas que, para definir su espacio político a través de un discurso anti-*establishment*³ dirigido contra lo que algunos llaman «el régimen del 78», han reivindicado como elemento de su programa un renovado republicanismo que considera superado el pragmatismo de la Transición.

En conexión con lo expuesto y con la crisis desencadenada por la declaración de independencia de Cataluña, el Tribunal Constitucional dictó dos sentencias a raíz de sendas resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña, sentencias cuyo objeto central fue, por primera vez, la inviolabilidad regia. Se trata de la STC 98/2019, relativa a la resolución de reprobación del Felipe VI por su intervención el 3 de octubre de 2017, y la STC 111/2019, que declaró la inconstitucionalidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña mediante la que se aprobó la constitución de una comisión parlamentaria de investigación sobre la actividades e irregularidades vinculadas a la familia real.

Por supuesto, el debate sobre la inviolabilidad y su alcance se ha intensificado tras el conocimiento público de los hechos que afectarían al rey emérito Juan Carlos (1975-2014). A este respecto, dos comunicados de la casa real son documentos de relevancia histórica y constitucional. El primero, de 15 de marzo de 2020⁴, abordó las informaciones referidas al rey emérito; en el texto, el rey Felipe VI se desvinculó de las actuaciones de su padre y renunció a su herencia⁵. El segundo fue hecho público con motivo de la salida de España del rey emérito en agosto de 2020⁶. Como se ha dicho, estas circunstancias han situado en el centro del debate el alcance (material y temporal) de la inviolabilidad del jefe del Estado.

2. SOBRE EL DIFÍCIL LÍMITE DE PLASTICIDAD DE LA MONARQUÍA: ¿CONSERVACIÓN, ADAPTACIÓN O DESMANTELAMIENTO GRADUAL?

Hasta aquí la reflexión ha pretendido enmarcar el contexto, pero inmediatamente se impone otra consideración: la dificultad de razonar jurídicamente sobre las reglas de una institución tradicional como es la monarquía, cuyos principios históricos están obligados a convivir —*vexata quaestio*— con los del Estado democrático de Derecho⁷. Esta relación se traducirá en la existencia de tensiones entre dos sistemas enfrentados en su planteamiento originario que, en su último estadio evolutivo, se fusionan en la fórmula de la Monarquía parlamentaria.

Por eso, la determinación de los elementos inherentes a la institución y el límite de su adaptabilidad es una decisión que exige prudencia y que debe tomarse con la mira puesta en los fines del sistema y la comunidad política. Y es que la fusión de Monarquía y democracia en el pacto constitucional tiene un carácter más metajurídico que jurídico, aunque después se concrete en normas constitucionales que deben ser aplicadas.

Por otra parte, en el contexto socio-político actual resulta anacrónica la invocación de la legitimidad tradicional y dinástica. En algunos ámbitos tampoco tiene buena acogida la apelación a la unidad e identidad nacionales y, desde luego, la inviolabilidad retaría a las exigencias del Estado de Derecho, más aún si no va acompañada de una extraordinaria ejemplaridad (en otros términos, Solozábal, 2011: 45⁸).

La adaptación de la Monarquía a la Democracia ha tenido lugar a través de procesos de ajuste complejos, vinculados a las circunstancias históricas, a las situaciones personales y, en ocasiones, al contexto político, las crisis sociales, etc. Las reformas o las mutaciones de la institución se han orientado a acreditar —y legitimar— la utilidad de su supervivencia, reconfigurándola en el marco de la organización constitucional de los poderes del Estado. Por eso, las monarquías parlamentarias lo son porque se han adaptado a las exigencias de los tiempos, manteniendo parte de la tradición, pero también modernizándose e incluso impulsando el cambio político. Esto explica que los modelos vigentes de monarquía parlamentaria sean el resultado de un proceso histórico-evolutivo concreto más que un modelo previamente racionalizado, de forma que la explicación y argumentación de su racionalización normalmente se elabora *a posteriori*. Puede decirse que, en cada país, la configuración de la institución tiene bastante de traje a medida y presenta como nota común el modo paulatino en que se ha producido a lo largo de los dos últimos siglos. En España, sin embargo, el proceso ha sido diferente —y radical— con la aprobación de la Constitución de 1978.

En cuanto al modo en que se han producido estos cambios en los distintos países, hay que decir que en algunos han tenido reflejo en los textos constitucionales o han formado parte del pacto constitucional —así, la CE 78—, mientras que en otros se ha conservado la literalidad de los preceptos constitucionales, que, no obstante, han visto progresivamente transformado su sentido. Esto último ha ocurrido en algunas constituciones europeas de nuestro entorno, en las que su tenor literal está muy lejos de su actual sentido e interpretación. Así, en algunos textos se conservan todavía los términos jurídicos de la monarquía constitucional, aunque en la práctica se haya cambiado el sentido o perdido totalmente⁹.

En cualquier caso, el mantenimiento de las monarquías ha exigido un profundo ejercicio de revisión de la posición constitucional del monarca, siempre en una línea de devaluación activa que ha terminado configurando una jefatura de Estado muy endeble en el plano funcional, operativo o de acción. Eso no obsta para que el valor de la institución pueda crecer por el prestigio y la autoridad del titular y el crédito que sume como resultado de su buen hacer, aunque sea un hacer distinto en esta línea del «animar, advertir y ser consultado» (Bagehot [1867] 2010). El prestigio personal y el servicio a los ciudadanos como rey o reina son, pues, factores que contribuyen a aumentar la valoración de la institución cuando desempeñan la función política propia de la Corona —integrar la unidad y evocar valores y sentimientos compartidos—.

En todo caso, y hasta la fecha, la transformación de la posición constitucional del monarca y su consiguiente ajuste funcional no se ha traducido en cambios en el estatus jurídico del jefe del Estado en la dimensión de la inviolabilidad ni en España ni, en general, en las monarquías parlamentarias. La cuestión es si el ajuste o los cambios en esta línea pueden considerarse una racionalización de la institución (Belda, 2015; o Díaz Revorio, 2015, entre otros) o un desmantelamiento gradual de la Monarquía y de su función en el sistema constitucional. Esta valoración depende de factores que rebasan lo jurídico.

Por otra parte, entre las muchas y complejas las dificultades conceptuales y los retos que para el jurista plantea el acomodo de la monarquía en el marco constitucional, De Otto apuntó la falta de bagaje teórico interno, no suficientemente complementada por el análisis comparado —las experiencias están demasiado apegadas al terreno particular¹⁰—. Así, el la experiencia constitucional de Reino Unido, precisamente por su singularidad, no resulta extrapolable a España (De Otto, 1978: 51). Sin embargo, siempre aportarán algún dato de relieve a partir de la experiencia. Por otra parte, si es compleja la relación entre política y Derecho, la complejidad se acrecienta cuando hablamos de la Monarquía (Rubio Llorente, 1993: 200), más aún cuando, como en el caso de España, la institución de la jefatura del Estado en el siglo XX tiene un pasado *mutante* que no es ni lineal ni pacífico en el que se han sucedido legitimidades dinásticas, democráticas o carismáticas. Se entiende así la afirmación según la cual «[...] uno de los problemas capitales del Derecho público español actual ha sido y en parte sigue siendo el de la configuración de la jefatura del Estado» (Menéndez Rexach, 1979: 1). Y ello sin olvidar que, en un marco más general, la jefatura del Estado en los sistemas parlamentarios también ha generado debate, en la medida en que no ha faltado el cuestionamiento de su relevancia efectiva y su papel en el marco del sistema de poderes¹¹.

Veamos cómo se percibe esta complejidad en el caso particular del instituto de la inviolabilidad.

3. BREVE REFERENCIA AL SENTIDO DE LA INVOLABILIDAD EN SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Entiendo que el punto de partida y el criterio analítico central ha de ser la distinción entre la persona y la institución-función. La idea de los dos cuerpos del rey, formulada agu-

damente por Kantorowicz ([1957] 2000), hunde sus raíces en la antigüedad clásica, donde ya se diferenciaba el hombre y su oficio. Recuerda el medievalista de Princeton que Alejandro Magno marcaba la diferencia entre el amigo de Alejandro y el amigo del rey; también Aristóteles en *La Política* y Séneca se referían a las dos facetas del gobernante —*Duas personas habet gubernator*—¹². Kantorowicz recoge estas dos dimensiones plasmadas la gráfica expresión de los dos cuerpos del rey —que tiene matices diferentes en la evolución de la monarquía—, pero distingue siempre la persona (rey-hombre) y la institución. Mientras la persona yerra, enferma y muere, no ocurre lo mismo con la institución, cuya dignidad permanece indemne en defensa de la función que desempeña al servicio de la comunidad política. De esa distinción deriva la máxima británica «the King can do not wrong», pues los símbolos no se equivocan.

Esa diferencia y su consecuencia en la configuración del estatus ha tenido una base de fundamentación distinta en cada momento histórico: el carácter sagrado, la titularidad de la soberanía y, en la actualidad, la posición y función en el sistema constitucional.

Así, en la Antigüedad —e incluso en algunas monarquías actuales— se partía de la creencia en el origen sagrado de la realeza o en su derivación de Derecho divino (ungido). Lo sagrado era inviolable, inatacable y, por tanto, objeto de la mayor protección (eso explica también la dimensión defensiva no solo frente al control, sino también frente a la ofensa). En la construcción teórica formulada por Bossuet (1679) para el delfín de Francia a partir de las Sagradas Escrituras, el autor reflexionaba sobre los caracteres del rey ungido por Derecho divino y concluía que tenía carácter intocable, pues a nadie debía dar cuentas y, en consecuencia, tampoco se le podía exigir responsabilidad¹³.

En el Estado moderno, la inviolabilidad es considerada como un rasgo de soberanía que se predica del titular de la misma y que con el tiempo será conservada como elemento sustancial de la monarquía. A pesar los cambios en la titularidad de la soberanía (rey, nación, pueblo), el jefe del Estado conservará la inviolabilidad como representante de la nación en la estructura política estatal¹⁴ (Oliver León, 2001: 345 y 349).

En el Estado democrático de Derecho, el significado de la inviolabilidad pasará a explicarse a partir de la conexión entre la soberanía y la representación nacional. Si el Parlamento (las Cortes Generales) es inviolable porque representa al pueblo, la Corona, personificada en la figura del rey —depositario—, representa al Estado. La primera representación tiene carácter dinámico y nutre la composición de los órganos constitucionales activos del Estado, mientras que la segunda es estática —permanente— y enlaza no con la composición temporal concreta, sino con la perspectiva del pasado, el presente y el futuro¹⁵.

Atendiendo a esta idea de permanencia, en nuestros días la mayoría de la doctrina de Derecho comparado sigue sosteniendo que la sucesión hereditaria y la inviolabilidad e irresponsabilidad regia cualifican esencialmente a la monarquía¹⁶.

Se daría así una vinculación directa entre inviolabilidad y función de la Corona, permanencia-conservación y estatus. Este sería el único argumento racionalizador del sentido de la antigua prerrogativa, basado el carácter sagrado e intocable del monarca soberano, para el desempeño de la función constitucional del monarca parlamentario.

De otra parte, esta concepción de la inviolabilidad de la jefatura del Estado no es exclusivo de la jefatura del Estado monárquica, sino que opera también en la forma de gobierno republicana, aunque con reglas distintas por razón del carácter temporal limitado del mandato y su legitimidad democrática. En Italia está prevista en el art. 90 de la Constitución, precepto que ha sido interpretado por la Corte Constitucional en las sentencias 1/2013 y 154/2004 con referencias que pueden asimilarse a la consideración del sentido de las prerrogativas como exigencia intrínseca del sistema. Como advierte la Corte Constitucional, el alcance de las mismas no pueden ser explicitado en la Constitución, pero su interpretación ha de orientarse a salvaguardar la función constitucional de la presidencia de la República y el equilibrio de poderes. Esto exige la indemnidad del jefe del Estado para el correcto desempeño de sus funciones, que debe ser protegida frente a hipotéticas y exorbitantes actuaciones de otros poderes que pudieran comprometer su función constitucional y el propio sistema. La segunda sentencia citada se refiere al alcance temporal de la protección, extendiéndola *pro futuro* a los actos del mandato para garantizar el correcto ejercicio de la función en el tiempo que se desempeña —«ora per allora»—.

Así, la esencia de la inviolabilidad radica en su condición de garantía del sistema constitucional, de modo que, aunque la protección se proyecta sobre la institución —la Corona—, revierte en la estabilidad del entero sistema constitucional. Y es que el rey solo puede ser inviolable atendiendo al fin vertebrador que desempeña en el conjunto del sistema. Por eso, en modo alguno se trata de proteger a la persona del monarca —aunque se concrete en él esta protección—, sino a la institución y a su función constitucional. Varela Suances-Carpegna hace una síntesis apretada de Bagehot que sirve aquí para explicar esta distinción: para que la Corona sea símbolo de la nación e integre a todos sus miembros debe «[...] quedar por encima de las diferencias políticas», y así, el rey «[...] debe ser colocado fuera de todo ataque», debe admitirse como axioma «que no puede hacer el mal» y debe ocultarse «tras el velo del misterio». En caso contrario, difícilmente podrá desempeñar la función que constitucionalmente le corresponde.

Por su parte, si la inviolabilidad es un límite absoluto a la jurisdicción en todos los órdenes (inatacabilidad) y también la inmunidad frente al control parlamentario, tal y como viene interpretándose¹⁷, la irresponsabilidad regia —conectada a la inviolabilidad, pero de distinta naturaleza— es consecuencia de lo anterior y del hecho de que el monarca carezca de un poder político efectivo. Dado que el monarca no participa volitivamente en la adopción de los actos y decisiones y se limita a formalizarlos como actos debidos, tampoco puede ser responsable. De acuerdo con una gráfica expresión de Bagehot ([1867] 2010) sobre la nula capacidad de decisión del titular de la Corona y el carácter obligado de sus actos, «[...] la reina estaría obligada a firmar su propia sentencia de muerte»¹⁸. Por otra parte, en la monarquía parlamentaria el refrendo se transforma en la institución que permite salvar la responsabilidad de los poderes públicos al asumir el contrafirmante la responsabilidad del acto sin el cual carece de validez (art. 64 CE). Precisamente, la transformación del sentido del refrendo como institución jurídica es una muestra de la evolución de las formas políticas y, muy en particular, de la monarquía. En otros modelos, por ejemplo, el refrendo era un elemento necesario para trasladar la responsabilidad¹⁹. Es conocida la evolución

del referendo, desde firma de autenticación o certificación a compromiso de realización del mandato del monarca, pasando por limitación de la voluntad del rey (de codecisión) o, en la última versión, traslaticio de responsabilidad²⁰.

Baste un apunte sobre una —a nuestro juicio— errónea conexión entre la irresponsabilidad y la inviolabilidad contenida en el dictamen del Consejo de Estado a propósito de la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional en el año 2000. Se planteaba el conflicto entre el art. 56.3 CE, que establece la inviolabilidad de la persona del rey, y el art. 27 del Estatuto de la CPI, que dispone que el cargo oficial de una persona, sea jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena. El Consejo de Estado entendió que la posible contradicción entre el art. 27 del Estatuto y el art. 56.3 de la CE se salvaba a través del referendo y la imputación de la responsabilidad al referendante. Sin embargo, el referendo no puede ser el fundamento de la inviolabilidad, sino que esta se vincula directamente a la función de la Corona como institución vertebradora y garante de la continuidad y permanencia del Estado (Biglino Campos, 2001: 203-205).

Veamos ahora con mayor concreción cómo se articulan la función constitucional y la inviolabilidad en la Constitución de 1978.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVIOLABILIDAD A PARTIR DE LA POSICIÓN DEL REY JEFE DEL ESTADO Y SU FUNCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA CE DE 1978: LA CORONA COMO NEXO VERTEBRADOR DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL.

4.1. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA COMO FORMA POLÍTICA. EL PACTO CONSTITUCIONAL

El estatus del jefe del Estado y, concretamente, la inviolabilidad se insertan en una regulación de la Corona radicalmente novedosa en nuestra tradición constitucional. Sin llegar al modelo sueco, la Monarquía de la CE de 1978 es la más limitada en sus funciones. El desapoderamiento de la *potestas* se une, además, a otras dos decisiones que conforman el pacto constitucional: *i*) la inviolabilidad del jefe del Estado (56.3 CE) y *ii*) el robustecimiento de la institución frente a la reforma constitucional, al exigirse el procedimiento agravado del art. 168 CE para modificar cualquier aspecto del Título II («De la Corona»).

Actualmente, la inviolabilidad solo puede explicarse desde esta renovada concepción de la Corona, que la deja fuera del sistema de poderes del Estado y la mantiene al margen de la organización de la estructura constitucional de la *potestas*, como exige la vigencia plena del principio democrático. Esa posición *supra partes* permite al mismo tiempo reforzar la función de proporcionar unidad al sistema que corresponde a la jefatura del Estado (Torres del Moral, 2015: 408).

Su condición de magistratura de autoridad, de órgano situado fuera del esquema de poderes, explica su ubicación en la Constitución, que evidencia el cambio respecto a otros textos históricos (Pérez Royo, 2007: 652). También constituye una muestra de esta transformación el orden de la redacción del artículo 1 del texto constitucional: el apartado primero se reserva a la forma de Estado y los valores superiores del ordenamiento jurídico (Estado Social y Democrático de Derecho y libertad, justicia, igualdad y pluralismo político); el apartado segundo dispone: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado»; y, después, y solo después, el apartado tercero establece: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Con este revolucionario artículo 1.3 —el de «mayor carga semántica» (Cruz Villalón, 2007: 4)—, la Constitución española se convierte en la primera norma fundamental europea que utiliza el término «monarquía parlamentaria». Podríamos decir que el cierre del artículo 1.3 es la última pieza —aunque no la menos importante— de la articulación del modelo constitucional, si bien el artículo 1 ha de leerse de forma sistemática, dado que la ausencia de cualquiera de sus elementos implica la quiebra de la entera estructura constitucional.

En su primera jurisprudencia sobre el tema —también en la más reciente—, el Tribunal Constitucional se ha referido al hecho de que la configuración de la institución anidaba en la voluntad y la decisión del poder constituyente de 1978. En este sentido el TC ha recordado que «[...] 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» (STC 98/2019, FJ 3). Sin embargo, no hay que olvidar que el pacto constitucional siguió la senda de la reforma, no de la ruptura, aunque en esencia el pacto fuera revolucionario. El TC también hace referencia a los cambios operados por la Constitución de 1978 en la forma monárquica frente al modelo histórico y recuerda que el rey no tiene poder constituyente, no participa de los poderes legislativo ni ejecutivo ni tiene funciones jurisdiccionales. Más allá de los poderes activos, el papel del rey consiste fundamentalmente en ser símbolo de la unidad y permanencia del Estado (STC 98/2019, FJ 3).

El artículo que contiene la referencia a la inviolabilidad es el art. 56 que, abriendo el Título II de la CE, expresa la síntesis del nuevo pacto y formula la posición constitucional del titular (56.1): el título —rey de España— y el estatus. Y es que solo a la luz del giro en la posición del jefe del Estado puede entenderse el significado de la inviolabilidad y la irresponsabilidad de la persona del rey en la Constitución, no únicamente como elemento heredado de la tradición y desgajado del sistema constitucional. Así, el art. 56.1 CE supone una auténtica revolución jurídica y política sin precedentes en nuestra historia y en el constitucionalismo comparado (Pérez Royo, ¹¹2007: 653). Por lo demás, los artículos del Título II de la Constitución son una miscelánea de preceptos rescatados de la tradición histórica en los que no faltan las ambigüedades (Aragón Reyes, 1990: 20), los anacronismos y la necesaria interpretación constitucional actualizada al nuevo modelo constitucional. Ya he dicho en otro texto que el Título II incorpora sin retoques no pocas reglas del Derecho histórico de la Monarquía que pueden resultar desfasados o faltos de sentido si se interpretan en su literalidad. Se ha señalado que algunos preceptos «parecen venir de otro mundo» si se cotejan con el resto del articulado de la Constitución (Cruz Villalón, 2007: 4).

Pero la radical novedad es la posición constitucional del monarca y la definición de la función que le corresponde. Solo en esa nueva posición debe explicarse el sentido y alcance de la protección jurídica del rey.

4.2. LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL REY: DIGNIFIED PART VS. EFFICIENT PART

En su nueva configuración constitucional, y a pesar de la confusa alusión del art. 56 CE al rey, jefe del Estado, le corresponde la función integradora y simbólica al servicio de la unidad y la permanencia del Estado. Faltando la *potestas*, su sentido se centra en la *auctoritas*. Es, por tanto, una institución de *auctoritas* frente a las instituciones de *activitas*²¹. Es conocida la distinción de Bagehot entre la *dignified* y la *efficient part* de la Constitución (Bagehot, [1867] 2010)²². Podría decirse que los verbos a conjugar son «ser» y «estar», más que «hacer»²³. Precisamente, en el primer tramo del art. 56.1. CE se utiliza el verbo *ser* —«El rey *es* el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia [...]»—. En contraste, las Cortes Generales *representan y ejercen* (art. 66.1 y 2 CE), el Gobierno *dirige y ejerce* (art. 97 CE) y el poder judicial *administra* la justicia, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117.1 CE).

En este mismo sentido se ha referido recientemente el Tribunal Constitucional al papel del jefe del Estado declarando que «[...] no está investido de potestades propias de supremacía para dictar disposiciones vinculantes que se impongan a los poderes del Estado [...] No tiene posibilidad de adoptar por sí decisiones de poder realizar los actos necesarios para su ejecución». El TC agrega que «[...] la configuración constitucional de la Monarquía parlamentaria permite al rey, en cuanto titular de la Corona, *ostentar una posición de auctoritas*, pero no de *potestas* con las salvedades que la Constitución le atribuye (*v.gr.* arts. 65 y 99 CE)» (STC 98/2019, FJ 3). Su función principal es, pues, *ser, estar*, en fin, *ostentar una posición*.

A la pregunta *Que fait le roi?*, Delpérée responde que la función del rey no está definitivamente escrita en los textos constitucionales porque la función simbólica lleva aparejada la carga de la indeterminación. De una parte, le corresponde la función de portavoz solemne y primer magistrado que representa al Estado, que asume y expresa oficialmente y con la máxima solemnidad sus actos, preside las ceremonias principales de la vida del Estado y tiene la más alta dignidad, protocolaria y honorífica. Al mismo tiempo, esta dimensión simbólica presenta la propiedad de activar los resortes psicológicos y emocionales que pueden incitar el afecto de los ciudadanos, desempeñando un papel de primer orden en la defensa, entre otros aspectos, de la identidad nacional (Delpérée, 1996: 53-54)²⁴ también en el ámbito de las relaciones internacionales. A la pregunta: ¿qué hace el rey?, la respuesta es la siguiente: estar y servir como depositario de la Corona.

La política no puede prescindir de los símbolos ni desprenderse del factor emocional. Si el símbolo está articulado para aglutinar el sentido que se pretende representar y no hay ruptura entre el símbolo, lo simbolizado y la voluntad del pueblo, puede resultar un resorte con capacidad operativa y movilizadora determinante, en la medida en que puede

activar sentimientos y acciones mediante su presencia o su expresión: evocar, aglutinar, promover, movilizar, inspirar, transformar, etc. El símbolo puede ser tan fuerte o más que una ley cuando opera a nivel afectivo y emocional, recogiendo aspiraciones, representado la continuidad, la unión y la totalidad (Alvarado Planas, 2006: 16). El impacto del símbolo queda bien plasmado en la expresión de Cassirer cuando se refiere al hombre como *animal simbólico*, consciente de que en política los símbolos tienen una extraordinaria relevancia como movilizadores del sentimiento colectivo, pues son capaces de «[...] condensar afectos y sentimientos, desde la lealtad hasta la identificación con el propio grupo, con su pasado y su futuro, con sus recuerdos y proyectos» (Herrero de Miñón, 1996: 46).

Tampoco es de menor relevancia constitucional el hecho de que la Corona sirva a la estabilidad del propio sistema, en la medida en que simboliza la unidad y permanencia del Estado —*stato*, lo que no cambia— y trasciende a la actualidad, a las tensiones y a las parcialidades (*Ibidem*, 1996: 49). Queda, así, por encima de la división política, territorial y temporal. La simbolización de la *unidad* se proyecta en una triple dimensión: frente a la división de poderes, a la diversidad territorial y al pluralismo político propio de una democracia de partidos (Rollnert, 2019: 13 ss.). A esta dimensión enzimática *supra partes* se le llama también función integradora de la Corona tanto en el plano de formalización jurídica como en el político. En el ámbito jurídico expresa la unidad del ordenamiento jurídico, dado que el rey formaliza los actos y decisiones jurídicos como portavoz solemne con su firma o su presencia dentro de un Estado plural en la organización territorial. La tercera dimensión de la unidad simbolizada por el rey, tal vez la de mayor relieve práctico, conecta con el Estado Democrático y es ejercida frente a la división inherente al pluralismo propio de un Estado de partidos, pues mientras aquellos cambian, la Corona permanece. Y es que la Corona es también un «símbolo de permanencia» dotado de mayor idoneidad que otras formas de jefatura del Estado, dada la mayor capacidad del monarca de visibilizarla por la legitimidad dinástica que le es propia en el automatismo de la sucesión hereditaria (*Ibidem*: 19). Si las Cortes y el Gobierno —y el resto de los órganos sometidos a renovación periódica— expresan el dinamismo del proceso político, la jefatura del Estado simboliza la permanencia de la nación y su sucesión automática entre generaciones.

Considerando que el jefe del Estado ejerce su función en una dimensión distinta, *supra* poderes, la protección jurídica de la prerrogativa es, también, una garantía de indemnidad frente a los potenciales embates que pudieran dirigirse frente a la institución. En las sentencias arriba citadas, la jurisprudencia constitucional de la Corte italiana ha afinado el argumento, vinculando la posición de preeminencia orgánica con una protección frente al resto de poderes a fin de garantizar el correcto ejercicio de la función. Concretamente, el *status* debe preservar a la institución como pieza última de cohesión del sistema constitucional, en la medida en que concierne a los presupuestos de la existencia de la comunidad política —la «indisoluble unidad» del art.2 CE en relación con el 56.1 CE—.

La inviolabilidad estaría, así, justificada como una garantía que protege al jefe del Estado —y al sistema constitucional— de quienes pretendieran la desestabilización de los presupuestos de la democracia constitucional. En efecto, la prerrogativa especialísima tendría sentido desde esta función de vértice o de argolla que confiere unidad y continuidad al esquema organizativo y lo representa.

Al principio de estas páginas se ha hecho referencia a los factores metajurídicos, y aquí es preciso volver sobre ellos. Dado que opera en el terreno emocional, el valor de un símbolo se resiste a su reducción jurídica. Al mismo tiempo, la singularidad del símbolo en su dimensión familiar y de legado agrava la relevancia de aquello que afecta al entorno familiar, que adquiere dimensión constitucional.

También por esta razón, la crisis y el desafío familiar derivados de la falta de rectitud en el comportamiento exigible al titular de la Corona se proyectan sobre la monarquía y el sistema constitucional, pues afectan inevitablemente a la cadena sucesoria de una institución cuya legitimidad radica en la pertenencia a un tronco familiar (art. 57.1 CE).

Por eso, una prerrogativa tan excepcional en un Estado democrático de Derecho exige del jefe del Estado un comportamiento altamente responsable; en caso contrario, pueden derivarse consecuencias para el propio sistema constitucional. Por otra parte, la singular posición del jefe del Estado, cuyos resortes de equilibrio son inexistentes, reclama la lealtad constitucional de quienes encarnan los poderes públicos y debe ser preservada respecto a la contienda política a través de su estatuto reforzado. Los errores en ambas dimensiones proyectarían sus efectos destructivos en el entero sistema constitucional sintetizado en el art. 1 CE. En fin, puede afirmarse que cabe una interpretación constructiva de la inviolabilidad según la cual está dirigida a un fin y no puede ser defraudada. Desde luego, una comprensión patológica de la prerrogativa pervertiría los fines de la institución, y la inviolabilidad degeneraría en impunidad.

5. LA INVIOLABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El artículo 56.3 CE establece la inviolabilidad e irresponsabilidad de la persona del rey. Esta tutela dual da continuidad a la tradición de los textos constitucionales españoles, aunque elimina la referencia al carácter sagrado del rey²⁵. En lo que respecta a su tenor literal, hay coincidencias entre el precepto constitucional y el art. 8 de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

De acuerdo con su sentido originario, la inviolabilidad consistiría en la imposibilidad de proceder por cualesquiera actos de la persona del rey en todos los órdenes jurisdiccionales. Es decir, el monarca no puede ser perseguido ni juzgado por sus actos, incluidos aquellos que se enmarquen en su esfera privada. De acuerdo con la voluntad del poder constituyente —y así lo interpreta el Tribunal Constitucional—, la protección frente a cualquier acción judicial o proveniente de otro poder público es absoluta. Como hemos visto, la CE de 1978 habría modificado la razón de ser de la inviolabilidad, pero no su alcance. No se trataría, así, de la conservación de un vestigio, sino de una comprensión actualizada al nuevo sentido de la inviolabilidad en los mismos términos, pero en el marco de la Monarquía parlamentaria (García Majado, 2021: 360).

Así ha venido entendiéndose la inviolabilidad del monarca tanto por la doctrina mayoritaria (Aragón, 1990, 2015 y 2018; Solozábal, 2011; Torres del Moral, 2012; Biglino Campos, 2001; y Herrero de Miñón, 1996) como por la jurisdicción cuando se han pretendido acciones en el orden civil en relación con aspectos de su vida privada (Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 90 de Madrid, de 9 de octubre de 2012). En el mismo sentido, la exposición de motivos de la LO 4/2014, de 11 de julio, establece el aforamiento del Rey emérito tras su abdicación —y de otras figuras de la casa real—: «Conforme a los términos del texto constitucional, *todos los actos realizados por el rey o la reina durante el tiempo en que ostentare la jefatura del Estado, cualquiera que fuere su naturaleza, quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad*. Por el contrario, los que realizare después de haber abdicado quedarán sometidos, en su caso, al control jurisdiccional, por lo que, al no estar contemplado en la normativa vigente el régimen que debe aplicársele en relación con las actuaciones procesales que le pudieran afectar por hechos posteriores a su abdicación, se precisa establecer su regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial» (cursivas nuestras).

Ciertamente, y aunque pueda compartirse el fondo, resultan criticables tanto el procedimiento seguido para incorporar el precepto del aforamiento como la pretensión de que una exposición de motivos explicita el alcance de la inviolabilidad a la que se refiere el art. 56.3 CE.

El Pleno del Tribunal Constitucional ha interpretado el precepto en dos recientes sentencias dictadas por unanimidad: las SSTC 98/2019 (reprobación del Rey Felipe VI por el Parlamento de Cataluña) y 111/2019 (creación de una comisión parlamentaria de investigación) han disipado cualquier duda sobre el alcance y sentido de la inviolabilidad regia²⁶. La jurisprudencia fijada por el Alto Tribunal puede concretarse en los puntos siguientes

i) El artículo 56 en su apartado 3 completa el *status* del rey en el marco del modelo de la Monarquía parlamentaria.

ii) La inviolabilidad es una declaración de naturaleza político-jurídica del poder constituyente y obedece a una doble razón: la alta dignidad del monarca como jefe de Estado y la necesaria garantía de su función constitucional.

iii) Esta protección se sitúa al rey al margen de la controversia política.

iv) Se trata de un privilegio de naturaleza sustantiva (no procesal).

v) Preserva a la jefatura del Estado de cualquier tipo de censura o control de sus actos, sean jurídicos o políticos, y frente a la injerencia de otros poderes del Estado.

vi) Impide su sanción por un acto que, en otros supuestos, sí sanciona el ordenamiento jurídico.

vii) La inviolabilidad está al servicio del libre funcionamiento de la jefatura del Estado atendiendo a su posición constitucional dentro del sistema.

viii) Esta prerrogativa solo se predica del titular de la Corona.

El Tribunal Constitucional fija, así, una interpretación clásica, finalista y también de máximos de la inviolabilidad, orientada a preservar la voluntad originaria del poder consti-

tuyente, de acuerdo con la estructura del esquema de poderes de la Constitución Española de 1978, en la que, entre los derechos y libertades (parte dogmática) y el inicio la parte orgánica, «la Corona» ocupa el vértice de la *auctoritas*, a la que sigue el resto de los órganos constitucionales —*potestas*—. Ya antes, en la STC 177/2015 —dictada a propósito de una condena penal por la quema de las fotos del rey—, había señalado que la especial protección jurídica de la Corona dispensada por el legislador penal se justifica *para defender al propio Estado Constitucional* (FJ 3)²⁷. El Alto Tribunal formula, así, una interpretación maximalista en la extensión, y finalista, dirigida a subrayar la relevancia de la Corona en el conjunto de poderes y el sistema constitucional. La Corona sería, entiende el Tribunal Constitucional, la pieza de equilibrio y garantía del propio sistema constitucional frente a potenciales excesos de aquellos poderes que, rompiendo la debida lealtad constitucional (García Canales, 2001: 93), pudieran plantear exigencias «exorbitantes», en palabras de la Corte Constitucional italiana (*ut. supra*). La inviolabilidad es la protección extraordinaria de una institución sin *potestas*, que conservaría la prerrogativa para la defensa de su propia función al servicio del sistema constitucional. Lo mismo ha venido señalando la doctrina mayoritaria, vinculando la posición *supra partes* del depositario de la Corona, situado por encima de la contienda política, rasgo de la institución, que la preserva frente a «posibles maniobras arteras» (Biglino Campos, 2001: 207).

Frente a esta posición, otras voces han defendido la supresión de la inviolabilidad (Gimbernat, s. ref.; Martín Pallín, s. ref.; Oliver Araujo, 2010²⁸; y Pérez Royo, 1984 y ¹¹2007, entre otros) o la restricción del espacio de la misma a los actos del rey exclusivamente conectados con el ejercicio de su función (así, Díaz Revorio, 2015*a* y 2015*b*; o Belda, 2015). Para estos autores, la dificultad estriba en determinar qué actos del rey quedarían fuera del control jurisdiccional (Díaz Revorio, 2015*a*: 85).

En esta última línea doctrinal —la inviolabilidad limitada a la función constitucional—, el problema radica en distinguir qué es privado y qué es público en la persona del rey, es decir, qué actos regios no afectan la función incluso si se reconoce este espacio. La regla constitucional de la inviolabilidad absoluta parte de la premisa del ser y estar, de modo que también la vida personal tendría relevancia jurídica por tratarse del depositario de la Corona. En este sentido, nada en la vida de un rey sería estrictamente privado (Torres del Moral, 2012: 854).

En todo caso, y como se ha señalado también más arriba, si bien la interpretación originalista de la inviolabilidad puede justificarse teórica y constitucionalmente en la argumentación señalada —la función del símbolo tiene su límite en el abuso de la prerrogativa—, en principio la inhabilitación prevista en el art. 59.2 CE se referiría —así ha sido interpretado mayoritariamente— a causas de carácter físico o psíquico como correlato de la previsión del art. 200 del Código Civil sobre las causas de incapacidad. Por otra parte, la interpretación sistemática con el artículo 56.1 CE apunta a que no sea una vía para causas de naturaleza política.

6. NOTAS DE CIERRE

Hasta aquí la reflexión sobre el sentido, el alcance y el riesgo de la inviolabilidad. En todo caso, cualquier reforma de la institución ha de orientarse a mejorar el funcionamiento del modelo constitucional y debe estar al servicio de la salvaguarda del equilibrio de poderes y la protección de la función constitucional. Si se opta por distinguir vida pública y privada, es necesaria la racionalización de deslinde —nada sencilla—, así como el establecimiento de aforamiento y procedimiento especial. Desde luego, la vía exigida para esta modificación sería la reforma constitucional y esta requiere el procedimiento agravado del art. 168 CE. En ningún caso sería suficiente una ley de desarrollo para modificar el sentido del art. 56.3 CE, que es claro al determinar que el rey es inviolable y no está sujeto a responsabilidad.

La cuestión de fondo, y vuelvo al comienzo, es cómo encajar las reglas propias de una institución de tradición tan singular con las exigencias generales de un sistema democrático dinámico que ha de seguir perfeccionándose para mejorar el funcionamiento del conjunto. Si bien la plasticidad es un rasgo propio de la monarquía, la duda estriba en el límite de las adaptaciones. A veces, quienes propugnan la reducción o supresión de la inviolabilidad, o bien reducen el alcance de los riesgos —o, en el fondo, defienden la sustitución del modelo por otro—, o bien aciertan al plantear la modernización, pero es preciso adelantarse a los problemas jurídicos y políticos que comportaría la reducción de la inviolabilidad.

Si el último supuesto no está libre de riesgos asociados a la judicialización de los actos del jefe del Estado, no puede negarse que el primero presenta otro peligro que derivaría en una suerte de *inviolabilidad destructiva* si el titular de la Corona se apartara de de la ejemplaridad y abusara de su *status* generando en la ciudadanía una suerte de desazón por una percepción social de injusticia e impunidad. Analizada la cuestión desde otra perspectiva, la impunidad no será nunca absoluta si hay transparencia y libertad de expresión, dado que la censura pública es también condena: la inviolabilidad no elimina el reproche social ni la vergüenza pública que se proyecta sobre el sujeto que abusa y sobre su entorno directo. Ello sin descartar otras «sanciones» más radicales que pueden llevar a la pérdida de la Corona (García Canales, 2001: 93) forzando abdicaciones o renunciaciones o, en última instancia, siendo el revulsivo de rupturas y cambios de sistema, aunque esta última hipótesis podría afectar no solo a la forma de gobierno, sino también en la forma de Estado.

En el necesario *bilanciamento* entre bienes constitucionales, conviene ponderar adecuadamente los riesgos, el valor de la estabilidad del sistema y la defensa del Estado constitucional. Insisto en que solo en este sentido funcional puede entenderse la inviolabilidad de la monarquía, también en la forma parlamentaria. Vuelvo aquí al punto primero, es decir, a los desafíos actuales de la Monarquía parlamentaria y al contexto. La conservación del estatus constitucional del rey y su servicio al sistema constitucional hacen que el prestigio y ejemplaridad del titular de la Corona —y por supuesto la debida lealtad constitucional— constituya una exigencia precisada de actualización. Existe, así, el círculo virtuoso —ejemplaridad, lealtad, mejor funcionamiento del sistema constitucional— y su contrario, que podría sintetizarse en el clásico brocardo *corruptio optimi pessima*. Siempre certera resulta

la exigencia orsiana de autoridad de saber —y saber hacer— en la función, que incluye el ser y actuar rectamente. Entiendo que este es el anverso inseparable de la prerrogativa de la inviolabilidad.

NOTAS

1. Algunos autores han interpretado el alcance de la inviolabilidad desde una perspectiva distinta. Así, por ejemplo, limitándola a los actos sujetos a refrendo. Las reflexiones de este texto vinculan la inviolabilidad a la función simbólica, representativa e integradora, que excede el espacio de los actos refrendados y alcanza al *ser* del jefe del Estado y no a su *estar* o *actuar*. Una referencia a otras posiciones doctrinales se recoge en el reciente trabajo de García Majado (2021: 367).

2. En efecto, no han faltado en los últimos tiempos iniciativas parlamentarias sobre la modificación del estatus del jefe del Estado. Así los partidarios de la supresión de la monarquía también han defendido la eliminación de la inviolabilidad del rey (PNV, ERC, PDEcat, Compromís y Bildu). En la XIV legislatura (2019-) se han presentado —y rechazado— iniciativas legislativas relativas a la inviolabilidad (es el caso de la Proposición de Ley del Grupo plural relativa a los actos del rey sujetos a inviolabilidad —inadmitida a trámite en términos absolutos por el Pleno del Congreso en octubre de 2020—; también se ha activado el debate a través de instrumentos de control parlamentario (pregunta con respuesta escrita sobre la limitación de la inviolabilidad del jefe del Estado en casos de presunta corrupción personal o de alguien cercano del círculo familiar) y de orientación política (Proposición no de Ley de eliminación de la inviolabilidad y otras figuras de «especial protección judicial» a la familia real presentada por el Grupo parlamentario republicano rechazada por el Pleno por 276 votos en contra y 74 a favor (BOCCGG, núm. 233, 4 de marzo de 2021) o, antes, la Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a presentar un informe sobre las medidas que tiene previstas para acotar el concepto de inviolabilidad del jefe del Estado vista la comunicación de la Casa de S.M. El rey, de 15 de marzo de 2020). Todo ello sin desconocer que incluso se planteó ya en la campaña electoral de 2018 por parte del PSOE.

3. No hay que olvidar que dicho pragmatismo incluyó la Monarquía parlamentaria como uno de los elementos principales del pacto constitucional aunando inviolabilidad y protección extraordinaria frente a una reforma: debilitamiento funcional y apuntalamiento de la institución a través de la híper protección jurídica.

4. No oculta la relevancia que el comunicado fuera emitido el primer día de estado de alarma, decretado el 14 de marzo de 2020 para hacer frente a la pandemia de la COVID 19.

5. «Que en coherencia con las palabras pronunciadas en su discurso de proclamación y con la finalidad de preservar la ejemplaridad de la Corona, S.M. el rey quiere que sea conocido públicamente que S.M. el Rey Don Juan Carlos tiene conocimiento de su *decisión de renunciar a la herencia de Don Juan Carlos que personalmente le pudiera corresponder, así como a cualquier activo, inversión o estructura financiera cuyo origen, características o finalidad puedan no estar en consonancia con la legalidad o con los criterios de rectitud e integridad que rigen su actividad institucional y privada y que deben informar la actividad de la Corona*» (cursivas nuestras). Disponible en: <https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=112>. [Consulta: 27/09/2021.]

6. Disponible en: <https://casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=113>. [Consulta: 27/09/2021.]

7. En este sentido, García Canales señaló que «[...] la función regia precisa de ciertas reglas, de ciertas convenciones, creencias y costumbres constitucionales o principios jurídicos para resultar eficaz». A juicio

del autor, estas reglas tienen una función de «[...] eslabón que da sentido y completa la regla básica de la necesaria correlación irresponsabilidad regia-refrendo-responsabilidad ministerial» (García Canales, 2000: 91).

8. Utiliza el autor una expresión muy gráfica: «[...] la inviolabilidad entendida como irresponsabilidad jurídica [...] constituye una brecha en el edificio del Estado de Derecho».

9. Así lo refiere Aragón Reyes (1990: 62-63).

10. Una reflexión interesante sobre el valor limitado de la historia y del Derecho comparado para problemas actuales en particular de la monarquía puede verse en Aragón Reyes (1990: 91).

11. En España, el profesor Pérez Royo ha sido rotundo en su afirmación: «La jefatura del Estado es, pues, una *anomalía histórica*, que no puede ser explicada racionalmente» (Pérez Royo, ¹¹2007: 646). Efectivamente, la conservación de la monarquía se explica desde la historia y la conservación de la tradición. En defensa de la relevancia de la jefatura del Estado, *vid.* Herrero de Miñón (2017: 13 ss.).

12. Kantorowicz (1957: 992).

13. Bossuet ([1679] 1974: 72-73).

14. Para una referencia comparada tanto histórica como a algunas las monarquías europeas vigentes me remito al trabajo reciente de Escajedo San Epifanio, (2020: 403-430).

15. Sobre esta idea, *vid.* Oliver Araujo (2001: 348-349), para quien, desde estas premisas, «[...] la irresponsabilidad regia sigue manteniendo el carácter de elemento sustancial racionalmente apropiado a la inserción y desenvolvimiento de la institución monárquica en el Estado liberal de Derecho».

16. Aragón Reyes (1990: 100).

17. No voy a entrar aquí en otros tipos de protección de la imagen de la Corona y de sus titulares, pero otra dimensión es la protección penal, actualmente en discusión. Entra dentro del contexto general fijado al comienzo de estas páginas y, en parte, conecta con la controvertida sentencia sobre la quema de las fotos del rey: STEDH de 13 de marzo de 2018 (caso *Stern Taulats y Roura c. España*) que condenó a España.

18. Bagehot, ([1867: 2010: 67).

19. Está presente en las Repúblicas y también aparecía en la LO del Estado 1/1967, art. 8.3 («De los actos del Jefe del Estado serán responsables las personas que los refrenden»).

20. Torres Muro se refiere a él como «[...] instrumento que sirve para desapoderar a un rey irresponsable, que siempre debe actuar apoyándose en otros órganos constitucionales» (Torres Muro, 2009: 59).

21. De la Iglesia Chamarro (2019: 54-55).

22. Bagehot ([1867] 2010: 5-6). En la traducción para la publicación del CEPC, Varela Suances-Carpegna, lo traduce como «partes imponentes» y «partes eficientes».

23. Esta idea de «estar» *versus* «hacer» me la sugiere la lectura de un extraordinario texto de Pérez Royo donde el autor se refiere en general a la jefatura del Estado: «Es una institución “con mucha naturaleza” y “poco principio”; es una institución pensada para “estar” y no para “actuar”, es una institución a la que de entrada se suprime el corolario de todo ejercicio del poder: la responsabilidad». El autor sostiene que «[...] la jefatura del Estado en el sistema parlamentario es innecesaria por incongruente e irracional, así se sitúa en la línea de Kimminich y Ehmke. Su conclusión es que solo es explicable en el continente europeo exclusivamente por la circunstancia histórica de que el Estado constitucional se formó a partir de la Monarquía absoluta y nada más» (Pérez Royo, 1984: 10-11 y 14-15).

24. Para el autor, esta función relacionada con la identidad nacional tiene una relevancia superior en aquellos países en los que está cuestionada por una parte de la población, y cita los casos de Bélgica y España (Delpééré, 1996: 53).
25. En efecto, excepción hecha de la Constitución de 1869 —que contenía una previsión similar a la del actual artículo 56.3 CE—, las de 1812, 1837, 1845 y 1876 proclamaban que la persona del rey era sagrada e inviolable. En las monedas de curso legal, la fórmula secular «por la gracia de Dios» ya había sido suprimida por otra en 1975 (Decreto 3479/1975, de 19 de diciembre, BOE núm. 4 de 5 de enero de 1976).
26. En un *obiter dicta* a propósito de una declaración de responsabilidad de los magistrados del Tribunal Constitucional, el TC había declarado que «[...] la única irresponsabilidad que está reconocida constitucionalmente con ese alcance general queda reservada en el art. 56.3 para la persona del rey» (STC 133/2013, FJ 6).
27. Ya me he referido anteriormente a la condena a España por el TEDH en la sentencia de marzo de 2018 por vulneración del art. 10 del CEDH, resolución que declaró que la quema de las fotos del rey no era encuadrable en la categoría de discurso del odio.
28. Oliver Araujo (2010: 53 ss.).

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO PLANAS, Javier (2006): «La Corona como símbolo», en Y. Gómez Sánchez (coord.), *XXV años de monarquía parlamentaria*, Madrid: Sanz y Torres, 1-16.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1990): *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución Española*, Madrid: Civitas.
- (2015): «¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 313-327.
- (2018): «La Monarquía Parlamentaria», en B. Pendás (dir.), *España Constitucional 1978-2018. Trayectorias y Perspectivas*, t. I, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 635-650.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (2013): *La Corona. Reflexiones en voz baja*, Madrid: Iustel.
- BAGEHOT, Walter (1867): *La Constitución inglesa* (edición 2010, trad. Adolfo Posada), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BELDA, Enrique (2015): *¿Qué le falta a la Monarquía parlamentaria para estar plenamente racionalizada? La monarquía española en el siglo XXI*, Valladolid: Aranzadi Lex Nova.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2001): «La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos», *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Madrid: Congreso de los Diputados, 201-214.
- BOGDANOR, Vernon, (1996): «The Monarchy and the Constitution», *Parliamentary Affairs*, 49(3), 407-422.
- BOSSUET, Jacques-Bénigne (1679), trad. Maestro, J. (1974): *Política sacada de las Sagradas Escrituras*, Madrid: Tecnos.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2007): «De la Monarquía en España: el fondo y la forma», *Claves de Razón Práctica*, 171, 4-9.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción (2019): *Desafíos de la monarquía parlamentaria*, Madrid: Marcial Pons.
- DE OTTO, Ignacio, ([1978] 2010): «Sobre la Monarquía», en *Id.*, *Obras Completas*, Oviedo-Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1519-1526.
- DELPÉRÉE, Francis (1996): «La fonction du Roi», *Pouvoirs*, 78, 43-54.

- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2015a): «La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución», *Pensamiento Constitucional*, 20, 65-106.
- (2015b): *Prólogo* al libro de E. Belda, E. ¿*Qué le falta a la Monarquía parlamentaria para estar plenamente racionalizada? La monarquía española en el siglo XXI*, Valladolid: Aranzadi Lex Nova, 13-21.
- ESCAJEDO SAN EPIFANIO, Leyre (2020): «La inviolabilidad regia en perspectiva comparada», *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 403-430.
- GARCÍA CANALES, Mariano (1991): *La monarquía parlamentaria española*, Madrid: Tecnos.
- (2000): «Las monarquías parlamentarias europeas», en A. Torres del Moral, *Monarquía y Constitución*, t. I, Madrid: Colex, 81-94.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2012): «Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 301-314.
- GARCÍA LÓPEZ, Eloy (2014): «El rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del art. 56.1 de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 295-318.
- GARCÍA MAJADO, Patricia (2021): «Significado y alcance de la inviolabilidad del rey», *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 357-381.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (2018): «Art. 56», en *Comentario a la Constitución Española*, Valencia: Tirant lo Blanch, 981-992.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1996): «Artículo 56: El Rey», en AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. V, Madrid: EDESA, 39-76.
- (2017): «Las funciones interconstitucionales del jefe de Estado parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 13-42.
- KANTOROWICZ, Ernst ([1957] 2000): original *The King's two Bodies* 1957, en *Oeuvres*, París: Gallimard.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1979): *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid: INAP.
- OLIVER ARAUJO, Joan (2010): «La reforma constitucional de la Corona (Una propuesta radical y diez moderadas)», *Revista de Derecho Político*, 77, 15-69.
- OLIVER LEÓN, Baldomero (2001): «La irresponsabilidad como elemento sustancial de la Monarquía», en A. Torres del Moral (dir.), *Monarquía y Constitución*, t. I, Madrid: Colex, 343-347.
- PÉREZ ROYO, Javier (1984): «Jefatura del Estado y democracia parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, 39, 7-27.
- (1¹2007): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons.
- ROLLNERT, Göran (2019): «El rey, símbolo de la unidad y permanencia del Estado», en A. Villanueva (dir.), *40 años de Monarquía parlamentaria*, Madrid: Colex, 13-35.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1993): *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2001): «La Corona» en AA.VV., *La Monarquía Parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid: Congreso de los Diputados, 35-46.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (2011): «Irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey» en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid: Civitas, 42-45.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2012): «Inviolabilidad del rey», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 854.
- (2015): «Regeneración de la Monarquía», en E. Arnaldo-Alcubilla, Enrique y P. González-Trevijano (dirs.), *En pro de la regeneración política de España*, Cizur Menor: Aranzadi, 403-435.
- (2018): «Cuarenta años de monarquía parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, 101, 33-64.
- TORRES MURO, Ignacio (2009): «Refrendo y monarquía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 43-70.