



FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA INVOLABILIDAD DEL
JEFE DEL ESTADO**

Autor: Marta Fernández Mateo

5º E-3 B

Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid

Abril 2023

ÍNDICE

ABREVIATURAS	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO DE LA INVIOLABILIDAD. DE LA MONARQUÍA ABSOLUTA A LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA.....	6
CAPÍTULO II. REGULACIÓN ACTUAL DE LA INVIOLABILIDAD DEL JEFE DEL ESTADO EN ESPAÑA.....	13
1. DEBATE ACERCA LA INVIOLABILIDAD ABSOLUTA O RELATIVA.....	17
2. LA FIGURA DEL REFRENDO.....	21
CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO EN DERECHO COMPARADO	25
CAPÍTULO IV. DEMANDAS CIVILES CONTRA EL JEFE DE ESTADO. FILIACIÓN E INFRACCIONES TRIBUTARIAS.....	31
1. DEMANDAS CIVILES POR FILIACIÓN	35
1.1. CASO DE DEMANDA POR FILIACIÓN DEL REY EMÉRITO	38
2. DEMANDAS CIVILES POR INFRACCIONES TRIBUTARIAS.....	41
2.1. POSIBLES IRREGULARIDADES FISCALES DEL REY EMÉRITO.....	42
2.2. REGULARIZACIÓN DE LOS OBSEQUIOS REALES.....	44
CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE LOS DIFERENTES ACTORES POLÍTICOS SOBRE LA INVIOLABILIDAD DEL REY.....	46
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	54
1. LEGISLACIÓN.....	54
2. JURISPRUDENCIA	54
3. OBRAS DOCTRINALES	55
4. RECURSOS DE INTERNET	57
5. OTRAS FUENTES.....	59

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, modificada el 28 de agosto de 1992 y el 27 de septiembre de 2011.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CCAA	Comunidades Autónomas.
PNV	Partido Nacionalista Vasco.
PP	Partido Popular.
PSOE	Partido Socialista Obrero Español.
LO	Ley Orgánica.
S.M.	Su Majestad.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.

INTRODUCCIÓN

“La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad”¹.

Así comienza el artículo 56 punto 3 de la Constitución Española, artículo en el que se proclama la inviolabilidad de la figura del Jefe de Estado. La inviolabilidad es el privilegio que brinda al Rey de no responder ante la ley por sus actuaciones las cuales estarán refrendadas por el órgano correspondiente, según establece el artículo 64 de la CE.

Esta prerrogativa constitucional es una facultad que ostenta el Jefe del Estado que se lleva otorgando al Rey desde hace siglos, en concreto, desde el siglo XVII. La inviolabilidad surge de la sacralidad y divinidad de los reyes, considerados figuras elegidas por Dios. Si bien este razonamiento ha ido evolucionado con el paso del tiempo, la inviolabilidad sigue siendo una aptitud atribuida al Jefe de Estado. De hecho, es común que las jefaturas del Estado, incluso las republicanas, tengan algún tipo de protección legal que les otorga cierta inviolabilidad.

A lo largo de los años han ido surgiendo debates sobre su alcance o su contrariedad ante el artículo 14 de la CE en la que se regula la igualdad de todos los españoles ante la ley. Los debates ante la imposibilidad de que el Rey sea perseguido judicialmente han ido surgiendo, pues la CE no menciona el alcance de dicho derecho. Es decir, la Norma Fundamental no indica si la inviolabilidad es relativa, esto es, exclusiva de los actos del Rey en sus funciones como Jefe de Estado o si es absoluta, ampliándose a su vida privada.

Expertos como Torres del Moral entienden la inviolabilidad regia en sentido absoluto argumentando que, debido a la inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey, es imposible que sea juzgado ante un tribunal para evitar la utilización de su figura con fines oportunistas.

¹ Artículo 56.3 de la Constitución Española.

En la otra parte del debate se sitúa el catedrático Enrique Gimbernat que respalda su argumento en que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los privilegios jurisdiccionales deben ser interpretados con restricción².

El refrendo es una figura de alta importancia en cuanto a la inviolabilidad regia se trata, pues está recogido en el artículo 64.1 CE. En la actualidad, se trata de un mecanismo constitucional que posibilita a la autoridad de competencia a hacerse cargo de las consecuencias de las acciones del Rey mediante la rúbrica de un documento o su presencia en un evento institucional. Con la figura del refrendo se transfiere la responsabilidad del Rey al Ministro o figura competente, de forma que la responsabilidad del Rey no se omite sino que se traspaşa siendo el refrendo consecuencia de la histórica inviolabilidad regia característica de la Monarquía.

No obstante, cuestión distinta es la aplicable al Rey Emérito, pues este, al dejar su papel y funciones como Jefe de Estado, pierde sus correspondientes privilegios. Así lo explica Juan Antonio Lascuráin, pues el artículo 56.3 CE vincula a la figura del Rey, por lo que la persecución penal de una persona que ya no es símbolo ni representante del Estado y que no tiene el deber de "arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones" (artículo 56.1 CE) no le afectaría ninguna de estas funciones.

He querido centrar este trabajo de investigación en explicar el significado e importancia de la inviolabilidad regia con el objetivo principal de analizar el concepto de inviolabilidad y su aplicación a la figura del Rey. Para ello, me he apoyado en la comparativa con otras Monarquías europeas mediante el estudio de si su norma constitucional correspondiente reconoce la inviolabilidad de la persona del Rey y, de reconocerlo, cuál es el mecanismo constitucional que utilizan para su aplicación, como es el refrendo en el caso de España. A todo ello se le suma el estudio de su alcance absoluto o relativo pues ha suscitado un debate entre los expertos juristas al no haber una interpretación clara por parte del legislador.

² Chic, "Los juristas divididos ante la presunta 'inviolabilidad' del Rey", *Libertad Digital*, 2012 (disponible en <https://www.libertaddigital.com/chic/corazon/2012-10-25/los-juristas-divididos-ante-la-presunta-inviolabilidad-del-rey-1276472389/>).

Con el propósito de respaldar mi argumento, he utilizado casos concretos de filiación y delitos fiscales en los cuales el Rey Emérito, en su rol de Jefe de Estado, estuvo involucrado y fue objeto de persecución judicial y donde la inviolabilidad regia actuó como una salvaguarda protectora. Este análisis detallado de los casos mencionados me ha permitido obtener una comprensión más profunda de cómo la justicia trata los supuestos delitos por los que el Rey Emérito, don Juan Carlos I, ha sido acusado siendo Jefe de Estado y tras su abdicación. Este enfoque me ha posibilitado la comprensión de la aplicación de la inviolabilidad ante los tribunales y cómo ha influido en el proceso judicial. Además, esta perspectiva basada en casos reales ha sido de utilidad para contextualizar y evaluar de manera crítica y objetiva los argumentos y posiciones adoptadas por ambas partes de la doctrina en estos casos de alto perfil.

En cuanto a la metodología de este trabajo, he llevado a cabo una investigación centrada en la recopilación de diversas fuentes bibliográficas, tales como la propia Constitución Española o Leyes Orgánicas. Además, he investigado a partir de artículos jurídicos publicados por expertos juristas en Derecho Constitucional, tanto doctrinales como normativos, y en artículos de prensa donde se refleja la realidad sobre los casos reales en los que la inviolabilidad juega un importante papel en su resolución.

Finalmente, el plan de trabajo para la realización de este proyecto ha sido, en primer lugar, un trabajo de investigación, de entender el concepto de inviolabilidad y la importancia que esta suscita para la unidad del país. Posteriormente, y tras realizar el índice he ido haciendo borradores y según iba avanzando, le he remitido los borradores a mi tutor para que tuviera constancia de mis progresos y pudiera guiarme durante todo el proceso. Finalmente, y con una perspectiva global sobre el tema del trabajo he realizado una conclusión que me ha permitido darle una respuesta y justificación al objeto principal del presente proyecto, la inviolabilidad, su alcance y motivos de su recogida en la CE.

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO DE LA INVIOABILIDAD. DE LA MONARQUÍA ABSOLUTA A LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La inviolabilidad del Jefe de Estado, al igual que su carácter hereditario, ha sido una cuestión presente en la Monarquía desde sus comienzos³, si bien, su razón de ser y existencia ha progresado y evolucionado con el paso del tiempo. El concepto y sentido de la inviolabilidad ha ido cambiando y para entender el motivo de la presencia actual de la inviolabilidad del Jefe de Estado se debe remontar siglos atrás hasta la Edad Media.

Con las Monarquías absolutas, partir del siglo XVII y alcanzando su apogeo en el siglo XVIII, la figura del Rey adquiere la condición de sagrada. Sin embargo, ya desde las primeras civilizaciones, se atribuye la sacralidad a la persona del Rey, lo cual alude a que este es la representación de Dios en la tierra, de ahí viene la expresión “*the King can't do wrong*”⁴ (“el Rey no se puede equivocar”). Esta idea comienza a raíz de la necesidad de divinizar a aquel que ostenta cierto poder.

Ante este carácter sagrado atribuido a la figura del Rey, se añade el adjetivo “inviolable” como primera consecuencia jurídica de la sacralidad, es decir, persona física que no puede ser acusada ni censurada por lo que el Estado no ostenta potestad alguna para poder ejercer coacción legítima. El Rey se encontraría sumergido en una protección jurídica a causa de esta inviolabilidad. La consecuencia natural de la inviolabilidad regia se debe al *legibus solutus*, es decir, todo poder desarrollado fuera de lo que comprende el terreno jurídico y las leyes que lo comprenden⁵. San Pablo (55-57 d. C) aseguraba en su Epístola a los romanos que aquellas personas que se enfrenten y se opongan a las autoridades estarían enfrentándose directamente a Dios y por ello deberán ser juzgados⁶.

³ García Majado, P.; “Significado y Alcance de la inviolabilidad del Rey”, *Uned*, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 47, 2021, pp. 357-381.

⁴ El origen del aforismo se encuentra en Pollock, F., Maitland, F. W., *The History of English Law*, vol. I, Cambridge: Cambridge University Press, 1968, pp. 511 y ss.

⁵ *Op. cit.*, García Majado, P.

⁶ *Cfr.*, San Pablo, Carta a los Romanos 13:1-7.

Durante tiempos de la Edad Media y el Renacimiento, se desarrolla este concepto de inviolabilidad. El Rey es el creador del ordenamiento jurídico existente en el momento, siendo esta fuente de justicia, por lo que esta sometido a la *vis directiva* de la ley sobre las autoridades e instituciones del Estado. Esta *vis directiva* supone que el Rey tiene la autoridad y el mandato para establecer las leyes y regulaciones aplicables, nombramiento de funcionarios o concesión de títulos y privilegios. Sin embargo, el derecho no podría ejercer sobre el Rey la *vis coactiva*, es decir, este no se ve influenciado por el Estado ni sus normas, sino que está por encima de todo ello. Al ser una figura considerada sagrada, proveniente de lo divino, el Rey por sus actos únicamente respondería ante Dios⁷.

Así lo establece Santo Tomás de Aquino (1266- 1273) en su obra “Suma Teológica”. En ella expresa de forma clara que el Jefe de Estado está exento de la ley puesto que nadie puede forzarse a sí mismo y ninguna otra persona o institución podría juzgarle en caso de que actúe de manera contraria a la ley⁸.

Durante la Edad Media, la figura de la Iglesia fue adquiriendo poder en el ámbito político como una organización política, espiritual y social a través de su concentración de masas y adoctrinamiento a pesar de los límites establecidos en la conocida como “Teoría de las dos espadas”⁹. De hecho, la Iglesia ostentaba poder para nombrar a los reyes además de tener la potestad para iniciar y poner fin a las llamadas guerras santas.

Sin embargo, el poder que ostentaba la Iglesia tanto en el ámbito político como en la soberanía se desplazó hasta la Corona a mediados del siglo XVI con el nacimiento del Estado moderno. En el Estado moderno, la inviolabilidad ya era signo característico del Rey, era un atributo de soberanía que será conservado a lo largo de los siglos.

⁷ Fernández- Miranda Campoamor, C., “La irresponsabilidad del Rey: Evolución histórica y regulación actual”, *Uned, Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, pp. 225-256.

⁸ *Id.*

⁹ “La teoría de las dos espadas” fue la propuesta emitida a finales del siglo V por el papa Gelasio I al emperador de Oriente Anastasio donde se encuentra representada la división del poder entre ambos. Las espadas representan el poder temporal, político y secular para mantener el orden social y proteger los derechos de los ciudadanos que correspondería al Emperador y en la cruz se ve reflejado el poder espiritual se le atribuiría al Papa correspondiente en cada momento.

Según Jean Bodin en su obra “Los Seis Libros de la República” sostiene que el Monarca debe legislar sin restricción alguna, siendo el único ejecutivo y legislador, teniendo derecho a juzgar y castigar a sus súbditos, incluso de forma capital. También señalaba que su condición de representación de Dios en la tierra como figura divina y sagrada era una cualidad hereditaria¹⁰.

Este cambio en el Estado moderno da lugar a que, durante el absolutismo, el Monarca pasa a concentrar todos los poderes en su persona, dejando a la figura de la Iglesia a un lado. En su obra “Del espíritu de las leyes”, Montesquieu en 1748 describió a las instituciones propias de la Monarquía absoluta del momento como instituciones basadas en privilegios. Existiendo en ese momento una sociedad que se encontraba con una movilidad social muy reducida y una enorme diferencia de estatus entre los miembros que la integraban.

Sin embargo, las características esenciales del absolutismo de la Monarquía comenzaron a perder importancia y a desaparecer, en primer lugar, en Gran Bretaña en el siglo XVII, en comparación con otros países. Posteriormente, este sistema político en el que el Rey ostentaba el máximo poder sin estar sometido a ninguna limitación, incluyendo tanto el poder económico como el religioso, fue desapareciendo por toda Europa.

En relación con el fin de la Monarquía absoluta en Gran Bretaña, Locke ¹¹ determina las bases del constitucionalismo del Estado liberal y sienta que el Monarca ha tener limitados los poderes que le corresponden y esta limitación cobraría sentido con la implantación de la *Common Law* o Derecho judicial. Surge así la Monarquía limitada¹².

La Monarquía limitada nace a finales del siglo XVII en Inglaterra de las revoluciones burguesas y se trata de un sistema que permite la representación del Estado como unidad política a través del Monarca siendo este la figura de la nación en su totalidad¹³. Con este

¹⁰ Bodin, J., *Los Seis Libros de la República*, trad. P. Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1997.

¹¹ Locke, L., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Trad. C. Mellizo, Tecnos, Madrid, 2006.

¹² Freixes Sanjuán, T., “La jefatura del Estado monárquica”, *Revista de estudios políticos*, núm. 73, 1991 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=271111>).

¹³ Díez del Corral, L., *El Liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, 1956.

sistema monárquico, la separación de poderes cobró una gran importancia, puesto que confirió al Parlamento de protección ante las posibles intromisiones del Monarca¹⁴. De hecho, en las Monarquías limitadas el Rey se desprende de ciertos poderes que el ordenamiento constitucional traspasa a favor del Parlamento, sin embargo, mantiene todos aquellos que no disponga este¹⁵.

Finales del siglo XVIII y el siglo XIX suponen un momento de suma importancia para la inviolabilidad del Jefe de Estado. Se destaca en este siglo al Estado francés donde con la Revolución Francesa se disuelve el Antiguo Régimen y se cuestiona la inviolabilidad regia, que finalmente fue abolida con la idea de que la figura del Monarca estuviera sometido a las mismas leyes que el resto de la población. La Revolución Francesa supuso un antes y un después en la Monarquía, puesto que no solo supuso la igualdad ante la ley con el fin de la inviolabilidad del Monarca como forma de justificar su impunidad y opresión a los ciudadanos, sino que además puso fin a la Monarquía y a la nobleza.

Con el advenimiento de las Monarquías constitucionales y las revoluciones democráticas, la inviolabilidad del Jefe del Estado fue cuestionada y limitada.

A lo largo del siglo XIX y una gran parte de principios del siglo XX los privilegios e inmunidades de la figura del Rey se mantuvieron con carácter general. La Monarquía constitucional establece un sistema en el que la soberanía no reside en el Monarca exclusivamente, sino que este la comparte con la nación que se ve representada a través de la figura del Parlamento, órgano constituido por el Rey, mediante el poder legislativo. Además, con la Monarquía constitucional, el Rey ostenta la capacidad de nombramiento y destitución de los miembros de la cámara alta, así como de los jueces.

Ya en el siglo XX, en Europa Continental, se produjo la consolidación definitiva de las Monarquías parlamentarias donde se observan reflejados en su totalidad los principios

¹⁴ Badía, J.F., “La Monarquía parlamentaria actual española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980 (disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/15827repne013021.pdf>).

¹⁵ *Cfr.* Díaz Revorio, F.J. “La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 20, 2015, pp. 65-106.

fundamentales del liberalismo, es decir, la secularización del Estado con la separación de poderes donde es el pueblo el que ostenta la soberanía mediante el poder legislativo, el Gobierno dispone del poder ejecutivo y definitivamente el Estado se separa de la religión. Se observa en esta nueva etapa la separación de poderes, el establecimiento de una soberanía nacional, además del imperio de la ley y del Estado de Derecho y con ello el reconocimiento a los ciudadanos de sus derechos políticos, sociales y civiles¹⁶.

Según Aragón Reyes (1980), la única forma de unir Monarquía y democracia es cuando esta es parlamentaria¹⁷. El Rey, en la Monarquía constitucional, pasa a una posición carente de poderes y pierde su *potestas*, pasa a actuar como institución de autoridad, se trata de una figura simbólica y representativa del Estado sin competencias ejecutivas manteniendo su *auctoritas* así como otras cualidades propias de Monarca como es la inviolabilidad regia y la irresponsabilidad. El Monarca pasa a ser el titular del órgano conocido como la Jefatura del Estado y se le considera como una Magistratura de autoridad. Con la constitución de un Estado democrático de derecho, el poder del que supone el Rey o cualquier otra autoridad se encuentra limitado por la Constitución y las leyes vigentes. Ante esto, no se permite que el Monarca lleve a cabo actuaciones irresponsables o contrarias a la Constitución y es el refrendo el que cubre, en su totalidad, la falta de responsabilidad regia¹⁸.

Con este cambio en el sistema monárquico de los Estados se produce la imposibilidad del Rey en la toma de decisiones de rasgo político, manteniendo la cualidad de la inviolabilidad característica de su rango que lleva arrastrando desde siglos atrás de forma que sus actuaciones estén protegidas por el refrendo del ministro competente que asume su responsabilidad. De esta forma, el Rey es estudiado desde un punto de vista tanto jurídico, al no tener poderes ni competencias en sentido estricto; como político, pues es una figura que aporta una estabilidad y unidad al Estado con el fin de alcanzar una integridad y consolidación tanto cultural como política y social.

¹⁶ *Op. Cit.*, Fernández- Miranda Campoamor, C.

¹⁷ Aragón Reyes, M. *La Monarquía parlamentaria*, en A. Predieri y E. García de Enterría, *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980.

¹⁸ Porras Ramírez, J.M., *El principio de irresponsabilidad regia y el instituto del refrendo*, en *Monarquía y Constitución (I)*, Torres del Moral (Dir.), Colex, Madrid, 2001, p. 379.

La inviolabilidad del Jefe del Estado varía de un país a otro. En algunos países, esta evolución de la Monarquía tendrá lugar sin una pertinente reforma de la Constitución, es decir, la Constitución de ciertos países no se reformará manteniendo de esta manera un espíritu de Monarquía constitucional propia del siglo XIX, pero en la práctica se procederá a actuar según los principios de una Monarquía parlamentaria del siglo XX. De hecho, países como Dinamarca o Bélgica han reformado sus Constituciones ya en el siglo XXI pese a que realmente el sistema llevado a cabo desde el anterior siglo era el parlamentario¹⁹.

Distinto es el caso de España donde la Monarquía experimentó un parón en su historia con la abolición de esta en el año 1931. La inviolabilidad de la Monarquía parlamentaria en España, así como, la posición del Jefe de Estado en la Constitución Española se remonta al tratado constitucional de 1978 donde la inviolabilidad del Monarca se encuentra reflejado en el artículo 56.3 CE, tras ser definida el estatus constitucional del Monarca el cual es considerado sagrado en el artículo 56.1 CE; y tras establecer la posición y título de la reina en el artículo 56.2 CE.

En 1978, con el regreso de la Monarquía en España con el actual Rey Emérito Juan Carlos I, las Cortes decidieron redactar la Norma Fundamental siguiendo una regulación propia de una Monarquía Parlamentaria, la cual es compatible con un sistema democrático. El Estado español es democrático pues destaca la soberanía popular, la responsabilidad que recae sobre los poderes públicos, así como la emanación democrática del derecho perviviendo los aspectos de la Monarquía como la sucesión mediante herencia de la Corona, el mandato vitalicio como Jefe de Estado y la falta de responsabilidad real.

El Jefe del Estado goza de inmunidad legal y no puede ser procesado o arrestado por cualquier delito, mientras que, en otros países, el Jefe del Estado puede ser procesado o arrestado bajo ciertas circunstancias. Además, algunos países tienen procedimientos específicos para remover al Jefe del Estado de su cargo si se comprueba que ha cometido un delito. Es importante tener en cuenta que el concepto de inviolabilidad del Jefe de Estado también puede variar según el sistema político y la forma de gobierno del país.

¹⁹ *Op. Cit.* Fernández- Miranda Campoamor, C.

En el siglo XX, la inviolabilidad del Jefe del Estado ha sido un tema importante en muchos países, especialmente en aquellos que han experimentado cambios políticos significativos, como las revoluciones y las guerras. En algunos casos, la inviolabilidad del Jefe de Estado ha sido abolida completamente, mientras que en otros casos ha sido limitada mediante la creación de procedimientos específicos para procesar y juzgar al Jefe de Estado. En algunos países, la inviolabilidad del Jefe de Estado sigue siendo un principio importante en la actualidad.

CAPÍTULO II. REGULACIÓN ACTUAL DE LA INVIOLABILIDAD DEL JEFE DEL ESTADO EN ESPAÑA

Afirma, Torres del Moral que “en una democracia, donde hay donde hay poder, hay responsabilidad y donde hay responsabilidad, hay poder y, como el Rey estrictamente no tiene poder, no contrae responsabilidad”²⁰. En España actualmente la Corona se encuentra contenida en el Título II de la CE complementándose con otros principios constitucionales, así como con las normas de Casa Real, adoptadas por el Rey, don Felipe VI, y encaminada a la consecución de los objetivos mencionados en el discurso de su proclamación como Monarca regidos por los principios de transparencia.

Es importante recordar que la inviolabilidad es un término histórico relacionado con el carisma de los altos cargos y que en nuestra Constitución solo se reserva a las Cortes y al Rey. En el caso del Parlamento, esta expresión indica el respeto que debe tener el órgano que representa la soberanía nacional. En el caso del Rey, la inviolabilidad implica que no puede ser procesado por la justicia por actos delictivos. Solo el pueblo, a través de los mecanismos de reforma constitucional, podría exigir responsabilidad, lo que podría llevar a la abolición de la Monarquía como forma de gobierno²¹.

En el artículo 1 del Título preliminar de nuestra Constitución de 1978 se deriva la forma política en la que se sitúa el Estado español, es decir, proclama España en una Monarquía parlamentaria como forma de Gobierno otorgando al pueblo español la soberanía nacional²². Se sitúa de esta forma la base fundamental del sistema político en España, la Monarquía parlamentaria en un Estado democrático de derecho. Es del artículo 1 punto 3 a partir del cual se desarrolla el Título II de nuestra Carta Magna del que emanan el resto de los preceptos y principios que regulan la Monarquía española.

²⁰ Torres Del Moral, A. y Gómez Sánchez, Y., “Estudios sobre la Monarquía”, *UNED*, núm. 1, 1996, p. 27.

²¹ Hermida, Á. R., “El fuero de Don Juan Carlos”, *La Razón*, 10 de junio de 2014 (disponible en <https://www.larazon.es/espana/el-fuero-de-don-juan-carlos-BB6614164/>; última consulta 19/03/2023).

²² Torres del Moral, A. y Rodríguez Coarasa, C.; *Monarquía y Constitución (II)*, Colex, 2001, pp. 195.

Lo cierto es que, para definir dogmáticamente la figura del Rey, se deben considerar dos elementos: su posición en la Jefatura del Estado y su condición de símbolo. La Constitución de 1978 considera a la Corona como uno de los órganos constitucionales del Estado, situado en el vértice de la organización estatal, y con un carácter "soberano". En cuanto a su condición de símbolo, la mención de que el Rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado tiene una significación política doble. Por un lado, representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes y, por otro, representa al Estado español en relación con las CCAA, cuyos derechos debe respetar el Rey.

De acuerdo con el proceso histórico mencionado en el epígrafe anterior, tanto a nivel europeo como nacional, la inviolabilidad del Rey todavía existe en nuestra Constitución de 1978 actualmente. Es así como en el artículo 56 atribuye al Rey la función de símbolo a nivel tanto nacional, pues es la figura que representa la unidad del Estado español, así como internacional, como representación de España en sus relaciones internacionales con otros países, además de arbitrador y moderador cumpliendo con las funciones que le son atribuidas mediante las leyes y la CE. R. Entrena Cuesta²³ pone de relieve que el Rey es inviolable e irresponsable políticamente, lo que muestra que los redactores de la Constitución querían que el papel del Rey no interfiriera con el régimen parlamentario. Es interesante que esta disposición no cambió mucho durante el proceso de elaboración de la Constitución, lo que indica que fue ampliamente aceptada. La Constitución presenta al Rey como un símbolo de unidad y permanencia del Estado, sin poder político real²⁴.

En el artículo 56 de la CE vemos cómo el artículo 1.3 se plasma atribuyéndole a la persona del Rey su papel simbólico en unidad y permanencia del Estado español dotándole de las funciones que le corresponden y que le son atribuidas mediante la ley y la Constitución, es decir, aquellas funciones de naturaleza jurídica y de competencia.

De hecho, es en su artículo 56 punto tercero cuando reza lo siguiente:

²³ Arnaldo Alcubilla, E. "La obra (escrita) de un letrado de las Cortes Generales: Ramón Entrena Cuesta", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107, 2019, pp. 305-401.

²⁴ Abellán Matesanz, M. I. "Sinopsis artículo 56", *Constitución Española de 1978*, 2003 (actualizada en 2011 por Molina, L.).

“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”²⁵.

Este artículo supone un “artículo marco” en el que se definen y exponen las cualidades que caracterizan a la Monarquía en la actualidad. Es en este punto tercero en el que se otorgan los dos privilegios que emanan de la figura del Monarca desde hace siglos: la inviolabilidad regia y su irresponsabilidad la cual no entiende de límites al ser absoluta en el ámbito judicial extendiéndose tanto a la esfera civil como a la penal. Además, consta en esta Carta Magna que dichos privilegios son concedidos a la persona del Rey mediante el instituto del refrendo²⁶. Si bien se trata de dos privilegios que acarrearán consecuencias distintas a la figura del Rey, son comúnmente utilizados por la doctrina como sinónimos sin referirse al mismo.

A la hora de analizar el presente artículo es necesario realizar una distinción entre dos incisos. En primer lugar, en la primera frase que reza “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad” se puede sustraer que, por tanto, el Rey se encuentra bajo la protección de la inviolabilidad en todos los actos que realice y no única y exclusivamente a aquellos relativos a su cargo. Por otro lado, el segundo inciso será aquel sustraído de la segunda parte del artículo donde se referencia a los actos propios de su cargo como Jefe de Estado, para los cuales se exige refrendo que los valide, señalando que la responsabilidad de tales actos recaerá en el órgano encargado del refrendo y no en el Rey²⁷.

Paloma Biglino Campos se refería a la diferencia entre inviolabilidad e irresponsabilidad alegando la amplitud del significado del primero como instrumento para realzar la dignidad del Monarca²⁸. Si bien es cierto que ambos conceptos hacen referencia a la

²⁵*Op. Cit.* CE.

²⁶ *Op. Cit.*, Abellán Matesanz, M. I.

²⁷ Durán Seco, I., “La inviolabilidad del Rey en la Constitución: consecuencias en el ámbito jurídico penal”, *Revista jurídica de la Universidad de León*, núm. 8, 2021, pp. 319-330.

²⁸ Biglino Campos, P., “La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos”, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 203.

imposibilidad del Rey a ser perseguido por causas criminales siendo objeto de intensa crítica la irresponsabilidad penal al plantear la posibilidad de la existencia de un Jefe de Estado asesino. O. Alzaga defiende el texto constitucional en su totalidad al referirse a que el Rey que se salta la ley y la Constitución supone el desprestigio tanto de su persona como figura representativa y simbólica además de la institución a la que representa. De nuevo se referencia a los británicos cuando dicen “*the King cannot act alone*”, al referirse a que el Rey es irresponsable pues no puede actuar solo, respondiendo entonces los que a través del refrendo asumen sus actos. De esta forma, se entiende que la inviolabilidad protege a la figura del Monarca como persona y la irresponsabilidad le protege como institución de la Monarquía del Estado²⁹.

Por su parte, el artículo 64 punto 1 establece lo siguiente:

“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”.

En relación con el artículo 56 donde se menciona de manera expresa este artículo haciendo referencia al refrendo por el cual el Monarca simboliza, arbitra y modera como parte de sus funciones sin asumir poder alguno, todo ello, como consecuencia del órgano refrendante, es decir, del Presidente del Gobierno, Ministro o del Presidente del Congreso. Herrero R. de Miñón sostiene que es consecuencia del sistema de Monarquía parlamentaria el concepto de refrendo puesto que al no tener poderes y carecer del poder ejecutivo, el Rey necesita el concurso de los Ministros. Sin embargo, estos últimos no podrían encargarse de las funciones otorgadas al Rey, por lo que parece razonable que este último sea inviolable y carezca de responsabilidad³⁰. Ante el panorama del sistema político español actual, es el refrendo el que permite este equilibrio entre los órganos e instituciones del Estado y las funciones otorgadas a cada uno³¹.

²⁹ *Id.*

³⁰ Herrero, M. y de Miñón, R., Comentario del artículo 64: Refrendo de los actos reales, en Alzaga, O. *Comentario de las leyes políticas*, tomo V, Madrid, 1983, p. 337.

³¹ *Op. Cit.* Sinopsis artículo 56.

En el artículo 56 se observa como en la CE se establece de manera clara la inviolabilidad regia de la figura del Jefe de Estado. En la actualidad, la inviolabilidad del Rey supone un debate abierto dentro de la doctrina que estudia cuál es el alcance de la aplicación de este artículo de la CE. La doctrina analiza si el Rey se encuentra amparado por este artículo en su papel como Jefe del Estado español o también en los actos que realiza dentro de su vida privada.

La inviolabilidad y la no responsabilidad del Rey en España ha sido objeto de controversia y debate entre las distintas doctrinas jurídicas. A pesar de que España es un Estado democrático de derecho donde el artículo 14 de su Norma Fundamental³² garantiza la igualdad plena de todos los ciudadanos españoles ante la ley, existen situaciones que cuestionan esta igualdad, como el hecho de que el Rey no deba responder jurídicamente por sus acciones y, por lo tanto, no pueda ser perseguido judicialmente. Es por ello por lo que, la inviolabilidad es una característica atribuida al Rey que ha sido ampliamente estudiada por varios autores y juristas, quienes han desarrollado diversas conclusiones y perspectivas sobre su alcance en los actos que el Monarca realiza tanto en su papel como Rey como en su vida privada.

1. DEBATE ACERCA LA INVOLABILIDAD ABSOLUTA O RELATIVA

La existencia de la concesión de la característica de inviolable es una cuestión obvia al estar reflejada en la actual Constitución Española. Sin embargo, cuestión distinta, y causante de polémica, es cuál es el alcance de la inviolabilidad en el sentido de si esta es exclusiva de los actos del Rey en su papel como representante del Estado español y símbolo de unidad o realmente es inviolable en todos los ámbitos de su vida, tanto en su papel como Rey como en su vida privada.

Se ha discutido ampliamente acerca de la función simbólica del Monarca y cómo el carácter formal de sus funciones podría justificar su falta de responsabilidad debido a la ausencia de poder efectivo. Sin embargo, la falta de un procedimiento jurídico que regule

³² Art. 14 CE de 1978: “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

la actuación política simbólica del Monarca ha creado una ausencia de normas jurídicas que permiten la actuación autónoma de un Monarca irresponsable. Este debate se centra en la irresponsabilidad regia en relación con los actos de carácter personal y si la inviolabilidad del Rey debe entenderse de manera absoluta o solo en relación con los actos realizados en calidad de titular de la Corona.

De esta forma, por un lado, existe una parte de la doctrina que es fiel defensora de la inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey apoyándose en el artículo 56.3 de la Constitución Española argumentando que al aceptar a la figura del Rey como inviolable se eliminan los límites a la aplicación de la ley penal, no siendo, por lo tanto, sometido a ningún procedimiento judicial. Además, esta parte de la doctrina sostiene que la Constitución ha atribuido la cualidad de inviolabilidad y no sujeto a responsabilidad alguna al Rey y no a las funciones concretas a las que se somete su persona y que, al no tener poder, tal y como se venía explicando en el anterior epígrafe, no puede tener responsabilidad y como no dispone de responsabilidad alguna no tiene poder.

Los defensores de la inviolabilidad absoluta argumentan desde una perspectiva material que en las Monarquías dentro de un sistema democrático donde el Monarca no tiene poder político, la responsabilidad de todas las acciones del Monarca debe ser transferida a terceros por medio del refrendo institucional. Según esta postura, tanto los actos públicos como los actos privados del Rey estarían cubiertos por el refrendo regio. Sin embargo, otros argumentan que la inviolabilidad entendida como irresponsabilidad jurídica constituye una brecha que solo se puede contrarrestar con un compromiso de ejemplaridad del Jefe del Estado.

Siguiendo esta línea explicativa, la LO 4/2014, de 11 de julio³³, destaca en su preámbulo, complementario a la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, incluyendo modificaciones a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio³⁴, del Poder Judicial que según los términos incluidos en la Norma Fundamental, no estarán sujetos a responsabilidad y estarán amparados por la inviolabilidad aquellos actos que el

³³ Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por las que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (BOE núm. 167, 12 de julio de 2014).

³⁴ Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (BOE núm. 157, 2 de julio 1985).

Rey llevara a cabo durante el tiempo que dispusiera del puesto de Jefe de Estado. Sin embargo, esta respuesta se encuentra en un preámbulo de una LO por lo que no equivaldría a la información de un texto normativo.

Pese a la falta de valor normativo de los Preámbulos en las Leyes Orgánicas, el TC se ha manifestado aclarando que los preámbulos, pese a que no disponen el valor de texto normativo ni tienen la trascendencia necesaria en los antecedentes históricos o en la propia CE, pueden llegar a acarrear un valor hermenéutico de gran relevancia en el momento en el que sirven como instrumento de interpretación de indeterminaciones. De esta forma, el Preámbulo en este caso no debe ser utilizado para precisar conceptos indeterminados sino para la acertada interpretación del artículo 56.3 CE.

De tal forma, hay expertos como es el caso de Torres del Moral, que defienden una inviolabilidad regia absoluta argumentando la imposibilidad de que el Rey sea juzgado ante los tribunales de forma que su figura no pueda ser utilizada de manera oportunista. Torres del Moral apoya su argumento en el artículo 117 de la CE³⁵, que establece que la justicia se administra en nombre del Rey, lo que sería paradójico juzgarlo en su propio nombre en caso de no existir la inviolabilidad regia³⁶.

Por otro lado, existe otra parte de la doctrina que parte de la anterior idea aceptando la inviolabilidad de Rey, pero limitándolo exclusivamente a sus funciones y actos constitucionales como representante de la jefatura de Estado, separándolos de sus actos como particular. En este caso, la inviolabilidad no se extiende a los actos privados o particulares del Monarca, que están sujetos al derecho privado y a la responsabilidad individual. Esta perspectiva limitada se ajusta mejor a los principios y valores del constitucionalismo democrático y del estado de derecho, y es compatible con el principio democrático y con el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad ante la ley³⁷.

³⁵ Artículo 117, *Id.*

³⁶ *Op. Cit.*, Chic, “Los juristas divididos ante...”, *Libertad Digital*.

³⁷ Galera Victoria, A., “Las demandas de filiación y la Corona. Reflexiones sobre la inviolabilidad regia. El acceso a la jurisdicción y la igualdad entre los hijos”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 17, 2015, pp. 441-456.

Por lo tanto, esta inviolabilidad no sería una cualidad absoluta como explica y defiende la otra parte de la doctrina. Ciertamente, no parece que esta interpretación haya sido la más popular y extendida, véase en sentido contrario a Manuel Fernández-Torres y a Alfredo Pérez de Armiñán y de la Serna según los cuales la interpretación del artículo 56 CE deberá interpretarse en su sentido más absoluto en el momento en el cual el Rey y no su patrimonio propio se cubre de la protección de la inviolabilidad regia³⁸. De hecho, en el pasado un tribunal rechazó las demandas civiles de paternidad que fueron presentadas contra el Rey Emérito antes de su abdicación, invocando la inviolabilidad como motivo y justificación.

Ante la abdicación del Rey Emérito, don Juan Carlos I, se planteó si este continuaría gozando de la protección que le otorga la Constitución. Sin embargo, al igual que la redacción del mencionado artículo 56 CE, el Preámbulo IV de la LO 4/2014, de 11 de julio³⁹, por la cual la Ley Orgánica de 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial⁴⁰ es modificada, expresa claramente como una vez dejado el trono, la inviolabilidad desaparece. No obstante, tal y como se ha explicado en párrafos anteriores, no se trata de un texto normativo. Según esta ley, los actos realizados por el Rey Emérito tras el abandono de su cargo y funciones quedarán sometidos y juzgados por el control jurisdiccional.

Según Bastida, la persona que es Rey y abandona su cargo, abandona su papel como símbolo de la unidad y garantía de estabilidad, por lo que resultaría incoherente que siga lucrándose de dicha inviolabilidad regia. Así, una vez cesado su cargo como Jefe de Estado los actos ilícitos que cometiera posteriormente serán perseguidos y juzgados conforme a la ley⁴¹.

La CE otorga la facultad de la inviolabilidad tanto al Rey como al Parlamento. Al establecer que “la persona del Rey es inviolable...” sugiere que el Constituyente no tenía

³⁸ Fernández-Fontecha Torres, M., y Pérez De Armiñán y de la Serna, A., *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, Fundación Agrupación Independiente del Senado, Civitas, Madrid, 1987.

³⁹ *Op. Cit.* LO 4/2014, de 11 de julio.

⁴⁰ *Op. Cit.* LO 6/1985, del Poder Judicial.

⁴¹ Bastida Freijedo, F. J., “La inviolabilidad del Rey y las interceptaciones ocasionales”, *Amicus Curiae* 2012, 2012.

la intención de extender esta situación a ninguna otra persona, incluso a aquellos que habían ejercido el alto cargo en el pasado. Además, las razones para justificar la inviolabilidad solo son aplicables a la persona específica que ocupa la posición de Jefe de Estado en cada caso, ya que de otra manera podría interpretarse que la inviolabilidad no se creó para proteger el ejercicio libre y óptimo de la Jefatura del Estado, sino para proteger injustamente a la persona que ocupa el cargo⁴².

2. LA FIGURA DEL REFRENDO

La figura del refrendo es aquella institución considerada como crucial en la legitimación de la Monarquía dentro de un Estado democrático como es España. El refrendo es acogido por la presente CE, como se ha observado en el apartado anterior, en el artículo 64 punto 1 “Los actos del Rey serán refrendados...”.

El refrendo ha ido evolucionado a lo largo del tiempo en España y ha adquirido diversas finalidades atribuidas a la misma. Al principio, el refrendo se consideraba un simple formalismo, mediante el cual se validaban los actos del Rey, que en realidad solo obedecían a su voluntad.

Sin embargo, a medida que se fue consolidando el sistema democrático en España, el refrendo se convirtió en un mecanismo esencial para garantizar la responsabilidad política del gobierno en todas las decisiones importantes. Gracias al refrendo, se ha podido establecer una convivencia entre la Monarquía y la democracia, lo que ha permitido el desarrollo del potencial de esta figura, siendo su función la de validar legalmente las acciones del Monarca (Artículo 56.3 y 64.1 de la Constitución)⁴³.

El refrendo en la actualidad es un mecanismo constitucional que permite a la autoridad competente asumir la responsabilidad de las acciones del Rey, ya sea mediante la firma en un documento o mediante su presencia en un acto institucional. Ante lo expuesto en la Constitución se puede determinar que el refrendo ha supuesto el traslado de la responsabilidad que recaía en el Rey al refrendante de forma que elimina la sujeción del

⁴² *Op. Cit.*, Hermida, Á. R.

⁴³ *Op. Cit.* García Majado, P.

Monarca a cualquier responsabilidad salvando la cualidad de inviolable de la que venía disponiendo desde hace siglos. Esta figura supone la consecuencia de la inviolabilidad y consecuente irresponsabilidad características del Monarca que ha permitido la convivencia de Estado y Monarquía.

Esta contrafirma es la que permite justificar la polémica inviolabilidad regia, permitiendo la existencia de esta en un Estado democrático de Derecho en el que la CE en su artículo 14 proclama que todos los españoles son iguales ante la ley. Así, Porras Ramírez sostiene que el instituto del refrendo en España es esencial para garantizar la responsabilidad y evitar la arbitrariedad de los poderes públicos, tal como se establece en el artículo 9.3 de la Constitución Española⁴⁴. Se hace, en este sentido, posible el binomio decisión-responsabilidad en un sistema completamente democrático, asegurando la transparencia y responsabilidad en los actos llevados a cabo por el Rey. Es en este momento, en el que el aforismo británico "*the King cannot act alone*" adquiere así su significado y relevancia⁴⁵.

Según Torres Muro, la figura del refrendo es un mecanismo de elevada importancia en el sistema de gobierno español, ya que garantiza la responsabilidad política del gobierno en la toma de decisiones importantes. En este sentido, el refrendo es una garantía para la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones, especialmente en lo que se refiere a los actos del Rey. Además, Torres Muro destaca que el refrendo también es esencial para preservar la figura del Rey como Jefe de Estado, ya que permite que sus actos sean validados por el gobierno y, por lo tanto, sean considerados como actos del Estado. De esta forma, se protege la figura del Rey de cualquier sospecha de parcialidad o arbitrariedad, y se garantiza que sus actos sean respetados y reconocidos como parte del sistema democrático español⁴⁶.

⁴⁴ *Op. Cit.*, Porras Ramírez, J.M.,

⁴⁵ *Op. Cit.* García Majado, P.

⁴⁶ Torres Muro, I., "Refrendo y Monarquía", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, pp. 43-70.

Además, el referendo hace presuponer que el Monarca es consciente de los asuntos existentes en el Estado de forma que podrá actuar según sus funciones moderando y arbitrando las instituciones con el fin de lograr un funcionamiento normal a través de su *auctoritas*⁴⁷.

No obstante, y pese a haber explicado la importancia de esta figura para la estabilidad de la Monarquía parlamentaria y la justificación de la inviolabilidad e irresponsabilidad regia del Rey, no es una opinión unánime que las funciones desempeñadas por la figura del Rey sean simbólicas en su totalidad, existiendo un debate doctrinal sobre el alcance y la cobertura que debería tener el referendo en todas las actuaciones del Rey. Se puede pensar en funciones como el nombramiento y relevo de miembros civiles y militares de la Casa Real (Artículo 65.2 CE), donde el referendo no sería necesario. Es entonces, el momento en el que surge un nuevo debate sobre el alcance que debería tener el referendo a la hora de cubrir las acciones del Rey.

La doctrina, de nuevo, se divide a la hora de afirmar si el referendo protege todas las acciones de la figura del Rey o únicamente aquellas donde no haya ni un mínimo de discrecionalidad. Ante esta polémica, el Tribunal Constitucional ha tomado decisiones respecto al referendo otorgado por el Presidente del Gobierno para aquellos supuestos en los que este no ha sido requerido para participar en su desarrollo como es, por ejemplo, el nombramiento de los Presidentes de las CCAA.

En este supuesto, el TC ha redactado sentencias como SSTC 16/1984, de 6 de febrero⁴⁸; 5/1987, de 27 de enero⁴⁹, y 8/1987, de 29 de enero⁵⁰ en las que el TC ha sostenido que los referendos solo son admisibles dentro de los límites establecidos en el artículo 64.1 de la Constitución, en contraposición a la interpretación propuesta por algunos que consideran que solo pueden referendarse aquellos actos que se encuentran dentro del

⁴⁷ *Op. Cit.*, Fernández-Miranda Campoamor, C.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/1984, de 6 de febrero.

⁴⁹ Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 494/1984. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 5/1987, de 27 de enero.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 8/1987, de 29 de enero.

ámbito competencial del refrendante. En algunas situaciones, el refrendante se limita a certificar que el acto es conforme al ordenamiento jurídico constitucional, sin haber intervenido en su contenido. En consecuencia, en dichas situaciones, la participación del refrendante en el contenido del acto no es un elemento esencial. En virtud de estas consideraciones, se declaró la inconstitucionalidad de la regulación de una ley vasca que asignaba al Presidente del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma el refrendo del nombramiento del lehendakari. Esto supone un carácter extensivo del funcionamiento de este mecanismo ante los límites que sugieren una parte de la doctrina.

Es necesario reflejar a García Canales en cuanto al alcance del refrendo, donde sostiene la importancia del refrendo al ser un mecanismo que aporta estabilidad y equilibrio entre poderes y control. Se podría considerar que la mejor solución ante este problema sería tener un Rey que se mantenga alejado de las cuestiones políticas y que se centre únicamente en aspectos representativos. En caso de tener cierto margen de acción, debería ceder su lugar a otros poderes. Solo de esta manera se podría entender que el refrendo sea completo en todas las funciones realizadas por el Monarca en su vida pública, lo que garantizaría y explicaría la Monarquía en el futuro. Como señala García Canales, la institución refrendataria alcanza su pleno sentido en aquellos casos en los que el Jefe del Estado queda reducido a un mero titular de funciones de rango supremo, pero sin poder de decisión debido a su irresponsabilidad constitucionalmente establecida⁵¹.

Sin bien, este análisis planteado por la doctrina e investigadores se centra en la vida pública del Rey en su papel representativo, el Monarca también dispone de una vida privada y es entonces cuando se plantea la pregunta de si el refrendo tiene alcance suficiente como para proteger al Rey en su vida personal, considerando, en este supuesto que el alcance de la inviolabilidad regia sea absoluto. Esta cuestión, estaría directamente relacionada con el debate sobre el alcance de la inviolabilidad, explicada en el epígrafe anterior. Sin embargo, son dos debates que actualmente siguen abiertos a opinión e interpretación.

⁵¹ García Canales, M., “El refrendo en las Monarquías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1991.

CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD DEL JEFE DEL ESTADO EN DERECHO COMPARADO

Una vez tratada la inviolabilidad regia del Jefe del Estado de la Corona española en la actualidad, se procederá a analizar el concepto inviolabilidad desde la perspectiva de otras Monarquías europeas, puesto que, pese a que las Monarquías europeas actuales tengan una procedencia histórica común y en todos los Estados monárquicos “conviven democracia y Monarquía”⁵², en la regulación actual de todos ellos se presentan diversas diferencias.

Así lo afirma Torres Muro al sostener que la institución de la que emana el refrendo dispone de una alta relevancia que permite explicar la forma en la que funciona una Monarquía parlamentaria. Si bien, la responsabilidad del Rey y el refrendo quedan sujetos al sistema constitucional en el que se encuentren desde una perspectiva comparada puesto que los poderes y funciones atribuidos al Rey variarán de un país a otro⁵³.

El profesor Josu de Miguel confirma que casi todas las jefaturas de Estado, entre los que también incluye a los países republicanos, presentan algún precepto en su constitución o leyes que convierte a su Jefe del Estado en inatacable jurídicamente hablando. Sin embargo, explica que esta inviolabilidad, presente en la mayor parte de los estados, está limitada y restringida a actuaciones públicas o privadas existiendo, además, procesos de *impeachment* o juicio político, instrumento constitucional cuya función es la de destituir a funcionarios públicos en caso de que se haya cometido un delito de gravedad relevante⁵⁴.

Pese a la clara homogeneidad que se pretende alcanzar con la instauración de las Monarquías parlamentarias, puesto que siguen todas ellas un estándar común, presentan diferencias notables al adaptarse a un sistema político y constitucional diferente.

⁵² De la Iglesia Chamarro, A., “Reflexiones sobre la inviolabilidad de la Corona en el Estado Democrático de Derecho”, *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 31, 2021.

⁵³ *Op. Cit.* Torres Muro, I.

⁵⁴ De Miguel, J., “Inviolabilidad del Rey”, *Diario del Derecho, Iustel*, 2022.

Una de las Monarquías más conocidas y mediáticas de estos últimos años es la Corona británica. Esta Monarquía constitucional consuetudinaria ha servido como base y modelo a las demás⁵⁵. Si se observa su Carta Magna con detalle en aquellos artículos donde se referencia a la Monarquía apreciamos un claro signo religioso. De hecho, ya en la parte primera de la Carta Magna se habla en nombre de Dios y se manifiesta mediante la presente Carta la perpetuidad de la Iglesia protestante para que esta sea “libre, conserve todos sus derechos y no vea menoscabadas sus libertades”⁵⁶. Es esta estrecha relación con la Iglesia y la religión una de las causantes de su casi ininterrumpida pervivencia desde su ordenación estamental, viéndose la Monarquía para el pueblo británico y la *Commonwealth* como una entidad idílica siendo coherente que la inviolabilidad derive de esa permanencia que destaca en dicha institución. La Corona, de cierta forma, es el eslabón clave para el mantenimiento de la unidad y existencia política del pueblo británico⁵⁷.

En el sistema político británico, basado en una tradición histórica que data el siglo XVII, el Monarca simboliza la permanencia del Estado siendo el Primer Ministro una figura temporal, elegida, y un “Ministro de la Corona”. Así, el Rey ostenta una posición relevante en Gran Bretaña, si bien este no puede tomar decisiones haciendo uso de aquellos poderes otorgados a la Monarquía mediante el derecho estatutario y de prerrogativa sin el refrendo del Ministro, pues es este quien asumirá la responsabilidad de las decisiones y actuaciones llevadas a cabo⁵⁸.

Analizando la forma que Gran Bretaña tiene implantada el concepto de Monarquía parlamentaria y la relevancia e influencia de la que dispone el Rey en la población, se observa de nuevo la carencia de poder efectivo en sentido estricto que ostenta el Rey, es

⁵⁵ García Canales, M., “Las Monarquías parlamentarias europeas”, en Torres Del Moral, A. y Gómez Sánchez, Y. (coord.), *Estudios sobre la Monarquía*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1995, p. 45.

⁵⁶ *Op. Cit.*, Torres del Moral, A. y Rodríguez Coarasa, C.

⁵⁷ *Op. Cit.*, de la Iglesia Chamarro, A.

⁵⁸ Cando Somoano, M. J., “La posición de la Corona en el modelo jurídico anglosajón”, *Revista de estudios políticos*, núm. 109, 2000.

decir, en Gran Bretaña el Monarca no tiene potestad para la toma de decisiones por su cuenta y nombre. Las actuaciones del Rey estarían, en su caso, guiadas por el consejo de la Cámara de los comunes formada por los ministros. Por lo tanto, y asemejándose al refrendo español, de los actos del Rey acaban siendo responsables jurídicos sus ministros exceptuando los casos particulares, como son los mensajes que emite en su papel de jefa de la Commonwealth, los cuales son de responsabilidad exclusiva de la Reina y no del Consejo de Ministros, aunque el Primer Ministro sea informado previamente sobre su contenido. Según la opinión de Torres Muro, las recomendaciones que se le hacen al Rey son siempre vinculantes, lo que supone la obligatoriedad de su realización⁵⁹.

Caso distinto es el de la Corona de Luxemburgo puesto que es en su Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo⁶⁰ en su Capítulo I donde en su artículo 3 se proclama como hereditaria la Corona del Gran Ducado, instaurando ya la Monarquía como forma de Gobierno. Por su parte, en el artículo 4 directamente se proclama al Gran Duque como “sagrado e inviolable”, lo que supone la imposibilidad de que este pueda ser juzgado mediante ningún procedimiento judicial.

En Luxemburgo, reside en el pueblo el poder soberano y es función y poder del Monarca acatar la Constitución y las leyes de su país. Sin embargo, este además ostenta el poder ejecutivo que, en España, como es sabido y se ha venido explicando, este reside en el Gobierno. Además, en Luxemburgo, el Gran Duque ostenta la potestad de proclamar y de sancionar leyes, siendo este en el ejercicio de su poder ejecutivo respaldado y asistido por ministros y el Consejo de Estado. Sin embargo, el alcance de su poder viene limitado en cuanto al poder legislativo pues es el artículo 36 de su Constitución⁶¹ donde se refleja la imposibilidad del Gran Duque de suspender o dispensar de la ejecución de los reglamentos y decretos necesarios con los que expedir las leyes.

⁵⁹ *Op. Cit.*, Torres Muro, I.

⁶⁰ Traducido del francés del coordinado que fue publicado por Service Central de Législation, Luxemburg 1994.

⁶¹ Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo, 17 de octubre de 1868.

Al igual que en la Corona española, el Gran Duque de Luxemburgo también realiza funciones de representación del Estado en el plano internacional, siendo el representante oficial del Gran Ducado en promoción de los intereses de su país además de cumplir con sus funciones en el plano interno a nivel nacional.

En cuanto a la Corona de Bélgica⁶² también se ha mantenido para su Rey las facultades propias de la Monarquía constitucional, y al igual que la Constitución Española, reconoce la inviolabilidad del Monarca. En este país, la figura del refrendo también es crucial, ya que siempre hay un Ministro presente en los actos del Rey, y en caso de desacuerdo, la voluntad que prevalece es la del Ministro, quien es el responsable jurídicamente de los actos que debe llevar a cabo⁶³.

Es de destacar la Monarquía limitada de Noruega. Es llamativo el hecho de que, aunque el país experimentó una reforma constitucional en 1990, el título referente a la Corona no sufrió cambios y se mantuvo en su forma original desde 1814. Este texto concede al Monarca amplias facultades de decisión en contraste con el caso español. En Noruega, el sistema de gobierno es una Monarquía limitada y hereditaria en la que el Rey ejerce el poder ejecutivo. Así, el Artículo 5 de la Constitución noruega establece que "El Rey es inviolable; sus Ministros son responsables". Esto significa que el Rey no puede ser sometido a ningún tipo de acción judicial ni ser procesado por sus actos oficiales. Sin embargo, los ministros del gobierno son responsables de las acciones del gobierno y pueden ser sometidos a juicio político o procesados por los tribunales en casos de violaciones de la ley⁶⁴.

En otro contexto, podemos encontrar un grupo de constituciones que regulan una forma diferente de entender la normativa de la Corona, y que han llevado a cabo ciertas reformas constitucionales importantes relacionadas con el tema que estamos abordando. Dinamarca es un ejemplo de una Monarquía que inicialmente se mostró reacia al cambio de sus formas más tradicionales, resistiendo la idea de ceder los poderes del Rey a la

⁶² Constitución de Bélgica, 7 de febrero de 1831.

⁶³ *Op. Cit.*, Torres Muro, I.

⁶⁴ Constitución de Noruega, 16 de mayo de 1814.

representación según un sistema parlamentario. La reforma de 1953 introdujo elementos esenciales de lo que es una Monarquía parlamentaria, aunque aún conservando algunos enunciados de textos constitucionales anteriores.

Sin embargo, se vuelve a encontrar la regulación de la inviolabilidad de la Constitución danesa en su sección 13, donde se conoce a la persona del Rey como “sacrosanta”. De nuevo, se observa un sustituto del refrendo español pues el Rey de Dinamarca goza de inviolabilidad y son sus ministros los que responden ante el parlamento y la sociedad de los actos del Monarca.

No obstante, esta disposición también establece que el Monarca está sujeto a la responsabilidad política por sus actos y por los actos del Consejo de Estado. Es una gran diferencia con respecto de la Corona española, puesto que, pese a que el Rey en Dinamarca goza de inviolabilidad, sigue siendo responsable políticamente por sus actos y por los actos de su Consejo de Estado. Esto significa que el Monarca no está por encima de la ley y que su inmunidad no le permite actuar sin consecuencias. Si el Monarca o su Consejo de Estado llevan a cabo acciones inapropiadas o contrarias a la ley, pueden ser responsabilizados políticamente y enfrentar consecuencias políticas, como la destitución. De hecho, tal y como se menciona en el artículo 13 de la Constitución danesa, “su responsabilidad estará especificada en la ley”⁶⁵.

Holanda también presenta una Monarquía constitucional que ha experimentado tensiones entre la Corona y la representación popular debido a la indeterminación de las reglas jurídicas. La Constitución holandesa también establece la figura del refrendo y la responsabilidad ministerial, pero todavía conserva antiguas fórmulas tradicionales, como la que establece que el Gobierno está formado por el Rey y los Ministros. A pesar de la inviolabilidad real que predica su Derecho Constitucional, se reconoce la importancia de la responsabilidad política y del refrendo en la regulación de la Corona en Holanda. De hecho, la Constitución holandesa también establece que los ministros son responsables de los actos del gobierno y deben rendir cuentas al parlamento por sus decisiones⁶⁶.

⁶⁵ Constitución de Dinamarca, 5 de junio 1953, traducción por Constitute Project, 2022.

⁶⁶ Constitución de los Países Bajos, 1814, con enmiendas hasta 2008, traducción por Constitute Project, 2022.

Caso distinto es la Monarquía sueca⁶⁷, de la que habla García Canales pues es una Monarquía que actualmente está en un estado de evolución con respecto al resto de Monarquías parlamentarias. Ciertamente, la Corona sueca se considera una Monarquía parlamentaria avanzada debido a su sistema de gobierno altamente desarrollado y su larga tradición democrática. Desde 1975, el país tiene una nueva Constitución que ha fortalecido aún más la separación de poderes y ha redefinido el papel de la Monarquía. En relación con la inviolabilidad del Rey y al igual que las demás Monarquías parlamentarias europeas, la Constitución sueca dispone que el Rey no se encuentra sujeto a responsabilidad por sus acciones políticas, ni puede ser objeto de juicio por parte de los tribunales. No obstante, es de destacar que este estatuto jurídico no implica que el Rey ostente un poder absoluto o se sitúe por encima del ordenamiento jurídico. El ejercicio de la función real está sujeto al respeto de la Constitución y de las leyes nacionales, siendo su rol preponderantemente simbólico y ceremonial.

Es cierto que en España se concede una notable separación de poderes y autonomía al Gobierno español; no obstante, la separación de poderes y autonomía gubernamental son elementos esenciales en las diversas Monarquías parlamentarias europeas. Tras un análisis exhaustivo de las distintas Monarquías en Europa, se puede constatar que todos los Monarcas europeos disfrutaban de la inviolabilidad regia, la cual les es concedida por las respectivas constituciones de sus países. Además, en casi su totalidad encontramos la importancia de la figura del refrendo adaptada a cada constitución, puesto que, al seguir existiendo el concepto de inviolabilidad otorgado a los Monarcas, debe existir una cámara o conjunto de ministros que se responsabilicen de los actos de aquellos al no tener poder de decisión en sí mismos a la hora de ejercer sus funciones como Jefe de Estado.

Por todo ello, se puede afirmar la homogeneidad existente entre la estructuración de las Monarquías parlamentarias en Europa, donde predomina la inviolabilidad adjudicada al Monarca protegido a través de una contrafirma, que vendría a ser el refrendo en nuestro sistema político, que permite la existencia de la inviolabilidad en un sistema democrático de derecho.

⁶⁷ Constitución de Suecia de 1974.

CAPÍTULO IV. DEMANDAS CIVILES CONTRA EL JEFE DE ESTADO. FILIACIÓN E INFRACCIONES TRIBUTARIAS.

De nuevo, se vuelve a hacer referencia al “artículo macro” de la Constitución Española, el artículo 56.3 CE del que se sustrae la inviolabilidad, inmunidad y falta de responsabilidad a la que está sujeta el Jefe del Estado español. Tal y como se comenta en los epígrafes anteriores, el Rey es una figura que durante el tiempo de su reinado no puede ser sometido a ningún procedimiento judicial, cualquiera que fuera la naturaleza del acto cometido.

La inviolabilidad y falta de responsabilidad regia, característica del Rey, ya sea esta absoluta o relativa (cuestión que se ha visto en apartados anteriores que está abierta a interpretación de la doctrina), ha pasado de ser un asunto teórico, reflejado en nuestra Norma Fundamental, a convertirse en un asunto de relevancia en el análisis de los asuntos y vida privada del Rey. Destaca principalmente las demandas que fueron presentadas por asuntos de filiación del Rey Emérito. Con el fin principal de analizar el carácter de las demandas, es necesario llevar a cabo un estudio de la normativa aplicable en España con respecto al derecho a conocer la filiación cuando el principal implicado dispone de un fuero especial como es el caso del Rey y del Rey Emérito y su relación con los derechos que se proclaman en la CE.

Existe la opinión de ciertos autores que señalan que el Rey deberá asumir sus responsabilidades por los actos realizados en su vida privada, refiriéndose al alcance del artículo 56.3 CE ya mencionado como limitado a los actos del Rey que realiza en sus funciones como representante de nuestro país.

Haciendo referencia al caso de S.M. don Juan Carlos I, en el momento en el que el Rey aplica lo dispuesto en el artículo 57.1 y procede a la abdicación inmediata de su papel como Jefe del Estado, quedará sometido a control jurisdiccional⁶⁸. Dado que la normativa vigente anterior a la abdicación no contemplaba este régimen, se ha introducido una nueva regulación en la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial para establecer cómo deben ser

⁶⁸ Torres Gutiérrez, A., “A propósito de la abdicación del Rey Juan Carlos I”, *Civitas*, núm. 33, 2014, pp. 227- 283.

tratadas las actuaciones procesales que puedan afectar al Rey por hechos posteriores a su abdicación⁶⁹.

Se ha hecho referencia en un primer momento a S.M. don Juan Carlos I puesto que el Rey Emérito hizo uso de su derecho a abdicar el día 2 de junio de 2014, suceso que generó cierta incertidumbre en relación con su posible responsabilidad jurídica por demandas civiles que pudieran presentarse en su contra. La cuestión se centraba en determinar si, una vez que Juan Carlos I dejó de ser Rey de España, podía ser demandado en un proceso civil por actos realizados durante su reinado.

La sucesión del trono de España de don Juan Carlos I a don Felipe VI significó la pérdida de la inviolabilidad regia que protegía al primero. La mayoría de los expertos y los servicios jurídicos del Gobierno compartieron esta interpretación, aunque algunos sostuvieron que la inviolabilidad se extiende a lo largo de toda la vida del Rey al referirse a su persona y no al cargo o a la institución monárquica. La discusión doctrinal, sin embargo, carece de relevancia práctica debido a que la inviolabilidad se limita al periodo en el que el Monarca ejerce el cargo y desaparece al abdicar. Así, tras su abdicación, don Juan Carlos I perdió esta prerrogativa y quedó sujeto a la responsabilidad penal ante los tribunales por cualquier delito que pudiera cometer. Consciente de esta situación, el Gobierno decidió aforar al Rey Emérito mediante una reforma puntual de la Ley Orgánica del Poder Judicial que incluyó dos enmiendas y se aprobó con el procedimiento de urgencia en un pleno extraordinario del Congreso. La medida fue criticada por algunos grupos parlamentarios que se abstuvieron o votaron en contra de la reforma⁷⁰.

En cuanto a demandas civiles impuestas contra la figura del Jefe de Estado, el Rey Emérito, durante su reinado en España, recibió varias demandas civiles contra su persona. Sin embargo, haciendo uso del artículo 56.3 CE ya mencionado, donde se hace referencia a la inviolabilidad y ausencia de responsabilidad que caracterizan a la figura del Rey en España, las demandas civiles impuestas contra S.M serán inadmitidas de forma directa

⁶⁹ *Op. Cit.*, Sentencia 6/1985.

⁷⁰ López Donaire, M. B., “El régimen jurídico del Rey Emérito”, *Revista Gavilex, Revista del Gabinete jurídico de Castilla- La Mancha*, núm. 24, 2020.

por el Tribunal en el que se tramite. Es por ello por lo que, a través del estudio de las demandas presentadas contra don Juan Carlos I de Borbón en relación con su paternidad extramatrimonial, se expondrán las diferentes posturas adoptadas en este caso. Se prestará especial atención a la respuesta del Tribunal Supremo, que fue el órgano ante el cual se llevó a cabo la mayoría de los procesos civiles relacionados con estas demandas.

Así, la Sala de lo Civil, Sección 1ª del Tribunal Supremo presenta el auto con número del 28 de febrero de 2006⁷¹ donde se establece que todo escrito presentado en contra del artículo 56.3 CE no se podrá considerar como válido, al ir contra la Constitución y contra el artículo 11 (buena fe en procedimientos judiciales) de la Ley Orgánica del Poder Judicial del que emana lo siguiente en su apartado tercero:

“Los Juzgados y Tribunales, de conformidad con el principio de tutela efectiva consagrado, en el artículo 24 de la Constitución (RCL 1978, 2836) , deberán resolver siempre sobre las pretensiones que se les formulen, y sólo podrán desestimarlas por motivos formales cuando el defecto fuese insubsanable o no se subsanare por el procedimiento establecido en las leyes”⁷².

Además, no se puede tomar como una indicación para que los jueces se abstengan de actuar, ya que están obligados a seguir la ley y la Constitución. Por lo tanto, se debe proceder al archivo del caso.

En la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio se procede a regular los casos en los que los procedimientos judiciales hubieran sido iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 55 bis de la misma Ley. En concreto, esta disposición transitoria dispone que para los actos en curso antes de la entrada en vigor del artículo 55 bis y que se refieran a cuestiones de filiación, deberán continuar siendo tramitados conforme a las disposiciones que estuvieran en vigor en el momento de su inicio. De esta forma, el artículo 55 bis mencionado reza lo siguiente:

⁷¹Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, 2884/2006, de 28 de abril de 2006.

⁷² *Op. Cit.* LO 6/1985.

“Además de las competencias atribuidas a las Salas de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Supremo en los artículos 56 y 57, dichas Salas conocerán de la tramitación y enjuiciamiento de las acciones civiles y penales, respectivamente, dirigidas contra la Reina consorte o el consorte de la Reina, la Princesa o Príncipe de Asturias y su consorte, así como contra el Rey o Reina que hubiere abdicado y su consorte”⁷³.

Según esta disposición, los tribunales que estén conociendo de estos procedimientos deberán suspender su tramitación y remitirlos inmediatamente al Tribunal Supremo. Es importante destacar que esta remisión debe realizarse sin más trámite ni actuación por parte del tribunal de origen, y con la remisión de todas las actuaciones practicadas hasta ese momento. Esto significa que los tribunales de origen no podrán continuar tramitando estos procedimientos y deberán enviar todas las actuaciones y documentación relevante al Tribunal Supremo.

Esta disposición puede ser aplicable en determinados casos en los que la Sala del Tribunal Supremo tenga competencia exclusiva, como por ejemplo en asuntos relacionados con la interpretación de la Constitución, entre otros. En estos casos, el Tribunal Supremo asume la competencia sobre el asunto y procede a su tramitación. Esto tiene su explicación en el fuero especial del que dispone el Rey. Esto se debe a la garantía de fuero o aforamiento, que es una prerrogativa que altera las reglas de competencia jurisdiccional ordinarias a favor de ciertos cargos públicos debido a su posición en el sistema de distribución de poderes del Estado. En este caso se debe a su posición como Jefe del Estado y su papel en el sistema de distribución de poderes.

La razón por la que se estableció este fuero para el Rey Emérito fue porque el legislador consideró que conserva su "dignidad" como ex Jefe de Estado español y, por lo tanto, debe recibir el mismo tratamiento jurídico que los titulares de otras magistraturas y poderes del Estado, según se explica en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2014⁷⁴.

⁷³ *Op. Cit.* LO 4/2014

⁷⁴ Ballester, C. V., “¿Puede el Rey Emérito ser juzgado?”, *The Conversation*, 2015 (disponible en <https://theconversation.com/puede-el-rey-emerito-ser-juzgado-142568>).

De nuevo, Ruiz Robledo interfiere en este asunto mostrándose crítico ante la incapacidad del Rey Emérito de responder ante un juez natural de primera instancia afirmando que España es un Estado de Derecho en el cual el papel de los jueces es la protección de los ciudadanos en su totalidad. Por lo que mientras, un ciudadano español por una demanda civil acude al tribunal de primera instancia, el Rey Emérito deberá dirigirse desde un primer momento ante el Tribunal Supremo, lo que supone una desigualdad de derechos entre dos ciudadanos españoles⁷⁵.

Ante la incertidumbre y la interpretación de los Tribunales que se puede hacer del artículo 56.3 CE y sobre la posibilidad de persecución del Rey Emérito por los actos delinquiridos durante sus años como Rey de España, y en especial relacionados con demandas de filiación para el reconocimiento de su paternidad no matrimonial, así como supuestos de infracciones tributarias, se puso en cuestión la responsabilidad jurídica de don Juan Carlos I tras su abandono del trono. Ante esta incertidumbre que invadió a la doctrina, cabe resaltar al profesor de derecho Ruiz Robledo, que interpreta la inviolabilidad del Rey como una protección que solo se aplica a los actos realizados en su calidad de Jefe del Estado, y no a sus actividades privadas. De esta manera, si el Rey cometiera alguna ilegalidad en su vida privada (como podría ser una infracción de tráfico), no estaría protegido por la inviolabilidad que le otorga la Constitución⁷⁶.

1. DEMANDAS CIVILES POR FILIACIÓN

Tal y como se venía analizando, se sostiene que las demandas presentadas ante el Rey de España serán inadmisibles al ser persona inviolable y no sujeta a responsabilidad. Por su parte, S.M. don Juan Carlos I se vio y se ve en la actualidad inmerso en polémicos casos de demandas civiles por filiación en los que se le exige la responsabilidad jurídica que le corresponde al no verse inmerso en la protección que el artículo 56.3 CE le confiere al Rey de España, como se venía analizando.

⁷⁵ Araujo Oliver, J. y Calafell Ferrá, V. J., “De Juan Carlos I a Felipe VI: ¿Algo nuevo bajo el sol?, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 29, 2017, pp. 175-224.

⁷⁶ *Id.*

En este caso nos remitimos al artículo 39 de la CE, artículo donde se recoge la obligación de los padres a prestar asistencia a sus hijos, tanto nacidos dentro del matrimonio, como a aquellos que hubiesen sido concebidos de forma extramatrimonial. Además, emana de este artículo el papel de las figuras y poderes públicos ante la protección de los hijos, en especial de los menores, independientemente de su filiación, permitiendo y posibilitando la investigación de la paternidad. De hecho, el Tribunal Constitucional ha declarado la prevalencia del derecho a la filiación sobre otros derechos que pudieran verse entrometidos o afectados como es por ejemplo el derecho a la intimidad siempre que la realización de las pruebas para la consiguiente investigación y determinación de la filiación sea estrictamente necesaria. Con esto se deja ver como el derecho a la filiación, al afectar a menores, prevalece y es de gran importancia para los poderes públicos. Así se deja ver en las SSTC 7/1994 de 17 de enero⁷⁷, 95/1999 de 31 de mayo⁷⁸ y 273/2005 de 27 de octubre⁷⁹.

La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos adoptada, por la jurisdicción constitucional, una interpretación amplia del concepto de "vida familiar" que equipara las familias establecidas por matrimonio con las relaciones familiares de hecho. En consecuencia, los procesos de filiación y el derecho de toda persona a buscar el esclarecimiento de su filiación están protegidos por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, la prohibición de discriminación entre los hijos se aplica también en el ámbito patrimonial de la vida familiar, incluyendo las obligaciones de prestar alimentos y los derechos sucesorios⁸⁰.

La investigación de la filiación y las resoluciones judiciales relacionadas con los procedimientos de filiación son fundamentales para lograr los objetivos constitucionales. La investigación de la filiación está estrechamente vinculada con la dignidad de la persona y el derecho del hijo a conocer su identidad. Por lo tanto, es necesario realizar

⁷⁷Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 7/1994, de 17 de enero.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 95/1999, de 31 de mayo.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 273/2005, de 27 de octubre. Cuestión de inconstitucionalidad 1678/1998.

⁸⁰ *Op. Cit.*, Galera Victoria, A.

una interpretación amplia en los procedimientos judiciales para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva⁸¹.

Recuperando la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, supone la garantía en la continuidad de los procedimientos ya iniciados en materia de filiación y los adapta al nuevo marco legal establecido por el artículo 55 bis. De hecho, el artículo 55 bis de la presente ley introduce ciertas novedades en lo que la materia de filiación respecta. Entre ellos, se encuentran permitir que se reclame la filiación biológica en cualquier momento de la vida del hijo y establecer plazos para su ejercicio. Además, se autoriza el uso de cualquier medio de prueba que esté legalmente permitido para la investigación de la paternidad o maternidad. Estas modificaciones aseguran que los procedimientos de filiación en curso se mantengan y se adapten al nuevo marco legal de la ley mencionada. De esta forma, se garantiza el derecho de cualquier persona a conocer su verdadera filiación biológica y de establecer unos plazos claros para el ejercicio de esta acción.

Por todo ello, siguiendo lo establecido en la disposición transitoria, estos procedimientos deberán continuar siendo tramitados de acuerdo con lo estipulado en el nuevo artículo 55 bis. En otras palabras, se reconoce el derecho a reclamar la filiación biológica en cualquier etapa de la vida del hijo, incluso si ya se ha establecido una filiación legal previa, y se establecen plazos para ejercer este derecho. Los procedimientos de reclamación de filiación que se estaban llevando a cabo antes de la entrada en vigor del artículo 55 bis deben continuar según las disposiciones de la nueva ley, pero deben ser remitidos al Tribunal Supremo para su tramitación. Es importante destacar que esta disposición transitoria solo se aplica a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 55 bis y no afecta a los procedimientos iniciados después de esa fecha.

En el caso especial de demanda civil por filiación impuesta al Rey debemos tener en cuenta que el actual Rey, al ser este inviolable por el artículo 56.3 CE, no podrá ser imputado por ningún acto al no estar sujeto a responsabilidad. No obstante, aquí nos encontramos una constante lucha entre derechos emanados de la Constitución Española, puesto que si bien el Rey se encuentra protegido por el artículo 56.3, por su parte, el

⁸¹ *Id.*

artículo 14 de la misma norma dispone que “los españoles son iguales ante la ley...”. Por lo tanto, en el supuesto de hacer una interpretación extensiva del artículo sobre la inviolabilidad, se estaría contrariando el artículo 14. Se presenta, de nuevo, una disputa entre distintas perspectivas de la doctrina a raíz del alcance del artículo 56.3 de la CE.

No obstante, atendiendo a los casos de filiación concernientes al Rey, así como al Rey Emérito los tribunales que estén conociendo de estos procedimientos deberán suspender su tramitación en el estado en que se encuentran y remitirlos inmediatamente a la Sala competente del Tribunal Supremo. Esto se debe a que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional competente para conocer de los asuntos relacionados con la filiación de personas con fuero especial, como puede ser el caso del Jefe de Estado⁸². De aquí surge una polémica que se ha prolongado hasta la actualidad dado que don Juan Carlos I, durante sus años de reinado, se vio inmerso en una variedad de casos relativos a la filiación.

1.1.Caso de demanda por filiación del Rey Emérito

Como se ha observado, la determinación de la filiación es crucial porque es la base de las relaciones familiares, define los derechos y obligaciones de los padres, establece la sucesión de bienes, garantiza el derecho a recibir alimentos y determina la nacionalidad. Debido a su trascendencia, las leyes que regulan sus efectos son de carácter público y no pueden ser alteradas por acuerdo entre las partes involucradas⁸³.

Se destaca el caso de la demanda impuesta por Albert Solà contra el Rey Emérito en 2015, donde se reclamaba la filiación paterna del Jefe de Estado. La presente demanda de filiación fue presentada ante el Juzgado de 1ª Instancia⁸⁴, pues el Rey Emérito no disponía de fuero en ese momento⁸⁵. El juez de primera instancia, al no haber aforamiento del

⁸² *Op. Cit.*, Ballester, C. V.

⁸³ Serrano Quintero, L. A., “La filiación”, *Una mirada al derecho de familia desde la psicología jurídica.: Personas, pareja, infancia y adolescencia*, Ediciones USTA, Colombia, 2017.

⁸⁴ *Op. Cit.*, Galera Victoria, A.

⁸⁵ Auto de 30 de octubre de 2013 del magistrado-juez titular del Juzgado de Primera Instancia n.º 34 de Madrid.

Monarca en ese momento, declaró la inadmisión de la demanda basándose principalmente en la inviolabilidad del Rey según el artículo 56.3 de la Constitución.

Según el órgano judicial, la inviolabilidad se extiende tanto a los actos personales como a los actos derivados del ejercicio de sus funciones. Además, el juez en el presente caso recordó que la inviolabilidad y la irresponsabilidad del Rey son características inherentes a la protección especial del Rey dentro del marco de los poderes del Estado y en su papel de símbolo de la unidad y permanencia del Estado.

El recurso presentado sostiene argumentos claros y de gran importancia constitucional. En respuesta a la interpretación amplia realizada por el órgano judicial, la parte demandante solicita una interpretación más limitada de la inviolabilidad que sólo se aplique a los actos ejercidos por el Monarca como Jefe del Estado, excluyendo asuntos civiles o privados. La demanda alega que una interpretación amplia del artículo 56.3 de la CE sería contraria al principio de igualdad establecido en el artículo 14, y también violaría el derecho a la tutela judicial efectiva según el artículo 24. Además, la inadmisión de la demanda sería una violación del artículo 39 de la Constitución⁸⁶, que garantiza la igualdad de todos los hijos ante la ley sin importar su filiación, y consagra el derecho a la investigación judicial de la filiación, derechos que, según la demanda, están alejados del artículo 56.3 de la Constitución. También se invocan normas internacionales aplicables en la materia, como los artículos 14 del (CEDH) y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Fue con la abdicación de don Juan Carlos I y la transferencia de competencias al Tribunal Supremo, el momento en el que cambia el centro de la argumentación jurídica en casos de filiación presentados contra el Rey abdicado. Se debe recordar que Rey abdica, pero recibe el fuero especial en 2014 mediante una reforma legal conocida como Ley Orgánica 4/2014 de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El TS no examinará la admisibilidad de tales demandas en función de la inviolabilidad del Rey abdicado, sino en base a los requisitos procesales legalmente establecidos. Además, la Sala reconoce que la Ley Orgánica 4/2014 no impide las acciones civiles contra el Rey abdicado y que los actos que realice después de su abdicación pueden ser objeto de control jurisdiccional. El

⁸⁶ Así lo considera expresamente la STC 7/1994.

TS ha identificado claramente el alcance temporal de la inviolabilidad del Rey, pero no ha definido su alcance material, lo que habría sido deseable. En este contexto, la inviolabilidad del Rey no impide el juicio de admisibilidad de las demandas de filiación, ya que lo importante es cumplir los fines constitucionales y los requisitos legales para estas demandas.

En el caso de la demanda presentada por Alberto Solà, el Ministerio Fiscal y el TS han expuesto de forma clara y precisa las razones por las que se ha impedido la admisión a trámite. Por un lado, argumentan que el relato de los hechos o circunstancias narrados en la demanda son meras hipótesis carentes de veracidad y validez para acreditar mínimamente la seriedad o fundamento de la acción de filiación. Por otro lado, se argumenta que no se han presentado los documentos e informes alegados en la demanda con los que se pretende fundamentar la veracidad de los hechos y que el contenido real de los documentos e informes aportados no se corresponde con el contenido alegado como soporte de la demanda. Además, se apoya en la discordancia de los resultados de las pruebas de ADN aportadas por el demandante respecto de las aportadas por Ingrid Jeanne Sartiau⁸⁷, quien se desvincula de las pruebas y documentos presentados en la demanda y excluye que entre ambos demandantes exista una relación de parentesco⁸⁸.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo considera que la demanda no expone un "relato de hechos mínimamente coherente y razonablemente verosímil"⁸⁹ que puedan constituir el "principio de prueba" necesario para sostener la acción de filiación. La decisión judicial será objeto de un recurso de amparo ante el TC por presunta lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, el TC inadmitirá el recurso por no haber agotado los medios de impugnación existentes en la vía judicial previa y por la inexistencia de lesión de un derecho susceptible de amparo constitucional. Es posible que la cuestión

⁸⁷ Ingrid Jeanne Sartiau protagonizó otra demanda de filiación, anterior a la de Alberto Solà, contra el Rey Emérito, en la que se aportaron pruebas de ADN coincidentes con el del Monarca.

⁸⁸ Según se afirma en el Auto, conforme al documento aportado por la Sra. Ingrid Jeanne Sartiau «el mismo doctor que practicó la prueba cuyo resultado fue ese 90'874% se desdice unos días más tarde para concluir que «probablemente no son medio hermano y media hermana (solo 35%) y que no están emparentados en primer grado». Fundamento de Derecho sexto, apartado 4), del Auto de inadmisión de 28 de enero de 2015.

⁸⁹ Fundamento de Derecho sexto, apartado 7) del Auto de inadmisión de 28 de enero de 2015.

controvertida sea trasladada al ámbito de la jurisdicción internacional por presunta lesión del artículo 14 del CEDH que consagra la igualdad entre los hijos sin distinción alguna por razón de nacimiento. En todo caso, es importante tener en cuenta que las reclamaciones de filiación están incluidas en el marco de protección del artículo 8 del Convenio debido a su conexión con la vida privada⁹⁰.

2. DEMANDAS CIVILES POR INFRACCIONES TRIBUTARIAS

El Código Tributario reconoce las facultades de la Administración Tributaria, que incluyen la fiscalización, determinación y aplicación de sanciones, interposición de medidas cautelares y la denuncia de delitos tributarios regulado mediante la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria⁹¹. Aunque se reconoce la discrecionalidad en el ejercicio de estas facultades, no se han establecido parámetros específicos para su aplicación, excepto que se deben ejercer en función del interés público y dentro del marco de la ley. La mayoría de los autores consideran que la discrecionalidad supone la elección de la solución más oportuna para satisfacer el interés público y particular. La Administración Tributaria debe fijar sus propios parámetros y criterios de actuación para las actuaciones complejas que no están reguladas de manera estricta por una norma tributaria. La discrecionalidad se justifica en el interés público de recaudar tributos para cubrir las necesidades públicas. Sin embargo, la Administración Tributaria debe justificar sus acciones con razones objetivas, técnicas, racionales y proporcionales con el fin que se pretende alcanzar para evitar cualquier actuación arbitraria.

La comunicación pública es un factor clave en la condena de la corrupción política, ya que es necesario que los ciudadanos presten atención a los comportamientos desviados para que estos puedan ser percibidos. En España, este tipo de conductas son un tema relevante para votantes, medios y políticos, y es esencial que se rindan cuentas para combatirlos. Además de la labor del poder judicial y legislativo en el control, los medios

⁹⁰ *Op. Cit.*, Galera Victoria, A.

⁹¹ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE núm. 302, 18 de diciembre de 2003).

de comunicación y las redes sociales también contribuyen a que otras entidades tomen decisiones bien informadas y ejerzan presión para que se actúe⁹².

De nuevo, en el supuesto de que el Rey cometiera una infracción tributaria, no se le podría reclamar responsabilidad jurídica al estar amparado por la inviolabilidad de la que goza a través de la Norma Fundamental mediante su artículo 56.3. De nuevo surge el debate sobre el alcance de la interpretación del presente artículo pues, según se ha visto, existen sanciones ante el no respeto de las normas tributarias recogidas en el respectivo código. Si bien este estaría protegido por su inviolabilidad y no responsabilidad, la persona del Rey está sometido al cumplimiento del régimen tributario impuesto a todos los ciudadanos, sin que se le concedieran exenciones o privilegios fiscales.

Caso distinto es el que se le aplica al Rey Emérito, el cual, tal y como se ha visto en apartados anteriores, no está protegido bajo el “paraguas” de la inviolabilidad y por lo tanto sí responde por su responsabilidad tributaria ante la Administración competente.

2.1.Posibles irregularidades fiscales del Rey Emérito.

Don Juan Carlos ha estado bajo escrutinio a causa de múltiples irregularidades financieras en los que ha resultado implicado. Lo cierto es que el patrimonio del Rey Emérito se vio aumentado en 100 millones de dólares en 2008 por parte del Ministerio de Finanzas de Arabia Saudí mediante la Fundación Lucum. Lo curioso del caso es que, en primer lugar, el dinero se le transfirió a su cuenta secreta, de la que el Emérito disponía en Panamá. A ello, se le suma la cantidad de un millón setecientos mil euros que el Sultán de Bahréin le “donó” a don Juan Carlos en 2010, y que acto seguido este entregó en Ginebra, en su cuenta de Suiza⁹³.

⁹² Martín-Llaguno, M, Berganza, R. y Navarro-Beltrá, M., “Rendición de cuentas de las instituciones no responsables: el control de la prensa, las redes sociales y el Parlamento con el rey emérito español”, *Profesional de la información*, vol. 31, núm. 4, 2022 (disponible en <https://www.researchgate.net/publication/237022951> Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas).

⁹³ Irujo, J. M., “El gestor del rey emérito afirma que este le entregó en Ginebra 1,7 millones recibidos del sultán de Bahréin”, *El País*, 1 de mayo de 2020, (disponible en <https://elpais.com/espana/2020-05-01/el-gestor-del-rey-emerito-afirma-que-le-entrego-en-ginebra-17-millones-recibidos-del-sultan-de-bahreïn.html>).

Ante esta situación la Fiscalía del TS de España ha tomado la investigación sobre el Rey Emérito. El caso se originó después de que se filtrara una grabación en la que se afirmaba que el Emérito había recibido comisiones ilegales por la adjudicación del proyecto de construcción del Tren de Alta Velocidad (AVE) desde Medina a La Meca a un consorcio de empresas españolas. El caso que se estaba investigando era un posible delito de corrupción relacionado con la intermediación en favor de empresas españolas para recibir la adjudicación del AVE a La Meca.

El juez de la Audiencia Nacional archivó la investigación en 2018, pero encontró indicios del delito en las afirmaciones de la empresaria alemana Corinna zu Sayn-Wittgenstein sobre el pago de comisiones en la adjudicación. La Fiscalía Anticorrupción abrió una investigación independiente sobre el asunto, aunque consideró que los indicios sobre la participación de don Juan Carlos I eran "extraordinariamente débiles". También se envió una comisión rogatoria a Suiza sobre el posible pago de comisiones ilegales. De acuerdo con la investigación y según el Ministerio Público, los fondos recibidos en 2008 por la fundación panameña Lucum en una cuenta del banco Mirabeaud de Ginebra, cuyo titular real era Juan Carlos de Borbón, fueron utilizados para defraudar a la Hacienda Pública⁹⁴. El Rey Emérito Juan Carlos I renunció a su asignación real en 2019 y dejó España en agosto de 2020 en medio de una investigación en curso⁹⁵.

En 2020 la Fiscalía se vuelve a pronunciar sobre el polémico caso de corrupción en el que se acusaba al don Juan Carlos I por fraude fiscal. En esta ocasión, la Fiscalía informa que los casos en los que el Rey Emérito se encontraba implicado a causa de la falta de transparencia en cuanto a su patrimonio se referían, serían archivados por falta de indicios para presentar una denuncia ante el Tribunal Supremo⁹⁶.

⁹⁴ Guindal, C., "La Fiscalía archiva todas las investigaciones sobre el rey Juan Carlos I", *La Vanguardia*, 2 de marzo de 2022, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20230322/8844509/mercedes-gonzalez-sustituye-maria-gomez-frente-guardia-civil.html>).

⁹⁵ Martínez, J., "Claves: ¿Qué es el caso del AVE a La Meca y por qué se involucra al rey Juan Carlos?", *20 minutos*, 8 de junio de 2020, (disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4284487/0/claves-caso-ave-meca-por-que-se-involucra-rey-juan-carlos/>).

⁹⁶ *Op. Cit.*, Guindal, C.

Las tres investigaciones que serían archivadas corresponden al caso del presunto cobro de comisiones ilegales por intermediar en el contrato de las obras del AVE a La Meca, otra tiene que ver con la posible existencia de fondos ocultos en un trust financiero en el paraíso fiscal de Jersey, y la tercera se refiere al uso de fondos del empresario mexicano Allen Sanginés-Krause a través de un testaferro.

El Ministerio Público ha confirmado que las irregularidades denunciadas ya han prescrito o no pueden ser perseguidas debido a que ocurrieron cuando Juan Carlos I era Jefe del Estado, lo que lo hacía inviolable antes de 2014. Las conductas que ocurrieron después de su abdicación y que fueron regularizadas fiscalmente no pueden ser penalizadas. A pesar de esto, en el decreto de archivo se sugiere la posibilidad de que el ingreso de 100 millones de dólares en una cuenta de la fundación Lucum en Suiza constituya un delito de cohecho pasivo impropio. Sin embargo, dado que la admisión por parte de Juan Carlos I de recibir un regalo de 100 millones de dólares en 2008 cuando era Jefe del Estado está prescrita, no se tomarán medidas legales contra él. Por lo tanto, se ha declarado que la posible responsabilidad penal de Juan Carlos de Borbón en los ejercicios de 2008 a 2011 han prescrito.

2.2. Regularización de los obsequios reales

En 2015, el Rey, don Felipe VI, redactó una normativa en la que limitaría los regalos que los miembros de la familia de la Casa Real pudieran recibir. Así se recoge en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno⁹⁷ en su artículo 26. Dicho artículo, en el punto 2 apartado b) 6º reza como principio de actuación lo siguiente:

“No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente”⁹⁸.

⁹⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁹⁸ *Id.*

Así figura también en la Normativa de la Casa Real donde se aclara que en los supuestos en los que a algún miembro de la familia no les resulte aplicable tal norma, se establece razonable y procedente su consiguiente aplicación. En el caso de recibir un obsequio de alto valor económico, este pasaría a formar parte del patrimonio de la Administración Pública que le corresponde. A ello se le suma la publicación periódica de los regalos recibidos por la Casa Real, con su correspondiente valor aproximado, el destinatario del bien y la fecha en la que se recibió, siempre y cuando se cumpla con las normas de cortesía y diplomacia incluidas en la regulación⁹⁹.

Esta regularización de los regalos y obsequios que reciben los miembros de la Familia Real tiene su sentido tras las numerosas polémicas protagonizadas por el Rey Emérito a tal efecto y que siguen siendo noticia en los medios de comunicación. El propósito de todo ello supone la suma transparencia que el Rey pretende hacer llegar a la población española, dentro del marco diplomático, honesto, íntegro y ético en el que la Familia Real está enmarcada¹⁰⁰.

⁹⁹ Casa de S.M. el Rey, *Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real*, 1 de enero de 2015.

¹⁰⁰ Casa de S.M. el Rey, *Código de Conducta del Personal de la Casa de S.M. el Rey*, 6 de mayo de 2022.

CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE LOS DIFERENTES ACTORES POLÍTICOS SOBRE LA INVIOLABILIDAD DEL REY

Ante la incapacidad del Rey de ser juzgado y procesado por sus actos, en los últimos años han surgido diversas propuestas por parte de actores políticos con el objetivo de limitar o incluso eliminar la inviolabilidad e irresponsabilidad regia. Esto se debe al escándalo a causa de los posibles delitos por los que el Rey Emérito ha sido juzgado. En concreto, por las demandas civiles por filiación y delitos fiscales explicados en el Capítulo IV y que han afectado a la imagen y reputación de la Corona española.

La inviolabilidad regia es un asunto que, tal y como se ha visto en capítulos anteriores, suscita un eterno debate. Como ya se ha mencionado, el artículo de la CE sobre la inviolabilidad se puede considerar abierto pues deja a libre interpretación el alcance de esta facultad. Se trata de un tema de gran controversia, ya no solo entre juristas expertos, sino también entre actores políticos y la sociedad española, en especial, desde el año 2017 tras las investigaciones relacionadas con las presuntas irregularidades tributarias del Rey Emérito.

En el panorama político español se aprecia una marcada división entre partidos políticos. Por un lado, se encuentran aquellos que consideran un privilegio excesivo la inviolabilidad regia, siendo esta un obstáculo a la transparencia por parte de la Corona. Las actuales fuerzas políticas del Estado español se encuentran en divisiones en dos posiciones claramente diferenciadas, lo que supone una dificultad llegar a un acuerdo colectivo unánime. Una de las posturas aboga por la restricción del alcance de la inviolabilidad regia, centrándose esta, de manera exclusiva, en los actos del Rey como Jefe del Estado. Así es la postura que han adquirido los partidos como PSOE y Unidas Podemos y Ciudadanos¹⁰¹.

“Es producto de otra época legítima de nuestra democracia, pero no de una etapa democrática consolidada con más de 40 años de historia”. Así, se ha expresado el

¹⁰¹ Hermida, X., “La mayoría de los partidos considera excesiva la inviolabilidad del Rey”, *El País*, 4 de marzo de 2022, (disponible en <https://elpais.com/espana/2022-03-04/la-mayoria-de-los-partidos-considera-excesiva-la-inviolabilidad-del-rey.html>).

presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, que ya ha comunicado en varias ocasiones la amplitud desmesurada que supone la inviolabilidad del Rey¹⁰².

Por otro lado, tanto el PP como Vox, se muestran firmes en su postura de mantener el precepto de la inviolabilidad tal y como figura en la CE. Ambos partidos defienden sus ideales y argumentan la importancia de la conservación de la inviolabilidad para el mantenimiento y protección de la unidad del país junto con la estabilidad política.

El PSOE, a pesar de que han manifestado sus intenciones de eliminar la inviolabilidad, son conscientes de la imposibilidad de llevar a cabo esta acción porque supondría una reforma del marco de la Corona en la Norma Fundamental. Es por ello por lo que, para poder llevar a cabo una reforma constitucional necesitarían, en cualquier caso, el apoyo de una fuerza política como el PP, el cual, se niega a la modificación de la CE¹⁰³.

El PP defiende firmemente su postura y reitera la importancia de proteger la Constitución ante cualquier intento de debilitarla. Según Edurne Uriarte, portavoz popular en la Comisión Constitucional del Congreso, la jefatura del Estado requiere de una protección especial, como lo estableció la Constitución. Vox comparte esta misma posición. Sin embargo, Ciudadanos aboga por incrementar la transparencia y la igualdad en la Casa del Rey y limitar la inviolabilidad únicamente a los actos desempeñados en calidad de Jefe del Estado.

Lo que está claro es que eliminar el artículo 56.3 de la CE, o incluir en él, el matiz del alcance restrictivo del Rey en cuanto a sus funciones como Jefe del Estado requiere una reforma de la Constitución. La forma de proceder para llevar a cabo una reforma constitucional se encuentra recogido en el artículo 168 de la propia Ley Fundamental donde se dispone que será necesario la aprobación de dos tercios de la Cámara junto con la disolución de las Cortes. Situación que resulta complicada dada la división política existente hoy en día.

¹⁰² Rincón, R., “Sánchez se abre a reformar la Constitución y a eliminar la inviolabilidad del Rey”, El País, 19 de octubre de 2021, (disponible en <https://elpais.com/espana/2021-10-19/sanchez-se-abre-a-reformar-la-constitucion-y-a-eliminar-la-inviolabilidad-del-rey.html>).

¹⁰³ *Op. Cit.*, Hermida, X.

Ante esta complicación, el PNV trató de someter al Rey a una inmunidad ante los tribunales exclusivamente por el ejercicio de sus funciones de carácter público a través de una Ley Orgánica del Poder Judicial ante las dificultades de reformar el artículo directamente. Y es precisamente por no llevar a cabo la reforma de la CE, que la propuesta del partido fue rechazada. Queda claro que, sin apoyo suficiente por parte de los partidos de la oposición para la modificación de la inviolabilidad regia, el artículo se quedará tal y como originalmente fue redactado.

Josu de Miguel explica que la inviolabilidad regia es una característica importante que debe ser conservada. Si se asume que el Rey es capaz de cometer actos delictivos se está presumiendo la falta de ejemplaridad que un Rey debe tener. Y es en base a esta premisa por lo que se puede justificar la característica esencial y distintiva de la institución monárquica: su condición vitalicia. Condición difícilmente conciliable con la reclamación de responsabilidad jurídica. Por lo tanto, resulta evidente que, en tal caso, se tendría que establecer una abdicación legal o forzosa, tal y como establecía la Constitución francesa de 1791 y como lo hace actualmente el Instrumento de Gobierno de Suecia. La abdicación legal permitiría que las Cortes Generales destituyeran al Jefe de Estado por no cumplir con sus obligaciones, presentando dicha destitución como la consecuencia democrática de una crisis política y constitucional¹⁰⁴.

No obstante, la CE no recoge ningún mecanismo que permita la abdicación legal a través de la inhabilitación prevista en el artículo 59.2, que establece la posibilidad de que "el Rey se inhabilite para el ejercicio de su actividad". Esta inhabilitación está reservada únicamente para situaciones relacionadas con la salud del Monarca. Por lo tanto, solo la abdicación personal establecida en el artículo 57.5 de la CE puede funcionar como una forma de escape válida en caso de comportamientos personales presuntamente delictivos y que no sean ejemplares. Y es esta vía la que escogió don Juan Carlos de Borbón en 2014¹⁰⁵.

¹⁰⁴ *Op. Cit., de Miguel, J.*

¹⁰⁵ *Id.*

Es precisamente esto lo que defienden tanto el PP como Vox, la unidad y ejemplaridad del Rey. Lo cierto es que, la Corona es un órgano de complejo funcionamiento, así lo asegura Josu de Miguel, que explica que tal es su complejidad que en ocasiones contiene excepciones a derechos y principios fundamentales y constitucionales, tales como la igualdad, la participación o la tutela judicial. Es importante destacar que todas estas excepciones están expresamente previstas y autorizadas por la Constitución, y no están sujetas a cambios ni a interpretaciones del legislador, más allá del proceso de reforma establecido en el artículo 168 de la Constitución. Desde la experiencia de Weimar, se sabe que existe la categoría de la reserva de Constitución para abordar cuestiones fundamentales para la cultura política de un país.

La Corona es una parte fundamental de España y es por ello por lo que su funcionamiento y control se regula directamente a través de la CE donde cuenta con notas definitorias tales como la inviolabilidad. Su propia regulación, tal y como lo expresa el Título II, solo se puede complementar a través de Leyes Orgánicas como es el caso de las abdicaciones. Sin embargo, y al contrario de las intenciones de PNV, la inviolabilidad solo podría ser restringida o eliminada de la CE a través de una reforma constitucional y no una Ley Orgánica, con todos los requisitos que tal reforma exige¹⁰⁶.

¹⁰⁶ *Id.*

CONCLUSIONES

Desde la repentina abdicación del Rey Emérito en 2014 y los escándalos en los que ha resultado protagonista, la institución de la Corona ha estado en el centro de muchos de los debates sobre el futuro del país. La inviolabilidad regia ha sido una de las cuestiones controvertidas donde la Corona se ha visto involucrada.

Con la inviolabilidad el Rey no puede ser juzgado ni perseguido jurídicamente. Si bien la inviolabilidad es una facultad atribuida a la Monarquía desde siglos atrás, dada la repercusión de las demandas interpuestas contra don Juan Carlos I y la existencia de actores políticos reacios ante la institución de la Corona, las polémicas han sido abundantes con respecto a la inviolabilidad.

Desde demandas civiles por filiación que, al no poder ser procesadas durante su reinado, se volvieron a interponer una vez S.M. don Juan Carlos I abdica en 2014, hasta delitos por infracciones fiscales en los que, al igual que en las demandas por filiación, una vez abdica el Rey Emérito comenzaron las investigaciones para poder procesarle.

Lo cierto es que de las Monarquías europeas que han sido objeto de estudio en este trabajo, a saber, la Corona Británica, el Gran Ducado de Luxemburgo y las Monarquías belga, noruega, danesa, holandesa y sueca, todas ellas recogen en su constitución la inviolabilidad de su respectivo Monarca junto con un mecanismo constitucional cuya función es la misma que la del refrendo en España. Por lo tanto, no es de sorprender que la Corona española siguiera la misma línea que el resto de las Monarquías parlamentarias europeas.

La Constitución Española establece la inviolabilidad tanto para el Rey como para el Parlamento. La inviolabilidad del Rey no se extiende a ninguna otra persona, ni siquiera a aquellos que han ocupado el cargo en el pasado. Esta medida se creó para proteger el ejercicio libre y óptimo de la Jefatura del Estado, y solo el pueblo puede exigir responsabilidad a través de los mecanismos de reforma constitucional, lo que podría llevar a la abolición de la Monarquía como forma de gobierno.

La inviolabilidad no supone que el Rey esté por encima de la ley, sino que este no deba responder jurídicamente por sus actos, pues sus funciones son meramente representativas y simbólicas. El Rey es una figura neutral, cuya obligación es acatar la Constitución y las leyes y representar la unidad de la nación. De ahí que la inviolabilidad sea conservada pues, si la persona del Monarca no tiene responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, al ser una figura simbólica y neutral, cómo va a delinquir en el ejercicio de estas. La inviolabilidad regia está diseñada para el ejercicio óptimo y libre del Jefe de Estado. La polémica viene de la no especificidad en la CE del alcance de esta, lo que ha provocado una división entre los expertos juristas.

No obstante, se ha comprobado que la inviolabilidad del Rey tiene un alcance absoluto. Así se ha visto ante las infracciones civiles y tributarias cometidas por el Rey Emérito durante su reinado, lo que supone ponerle fin a la interpretación del artículo 56.3. Sin embargo, el debate no termina ahí. Muchos juristas continúan argumentando que el mencionado artículo que recoge la presunta inviolabilidad e irresponsabilidad regia es contrario al artículo 14 de la misma norma, el cual reza por la igualdad de todos los españoles ante los ojos de la ley. Y explican que, si todos los ciudadanos españoles tienen los mismos derechos y obligaciones, por qué S.M. Felipe VI no sería procesado en caso de cometer un acto delictivo.

Lo que sí está demostrado a raíz de las resoluciones de los tribunales es que en el momento en el que el Jefe de Estado abandona su cargo, la inviolabilidad deja de aplicarse. Por ello, en el caso del Rey Emérito, durante su reinado no le fue exigida responsabilidad jurídica alguna por sus actos y fue en el momento de su abdicación cuando las demandas volvieron a ser presentadas ante los tribunales de competencia.

Por lo tanto, la inviolabilidad tiene dos formas de ser interpretada y entendida a ojos de la sociedad, incluyendo a los actores políticos que son los que decidirán sobre su conservación en el futuro. Por un lado, se puede entender como una forma de encubrimiento de actos de malversación y corrupción, carente de transparencia y ética, e innecesaria para nuestro sistema de político y de gobierno. Por otro lado, puede ser interpretada como una competencia crucial para garantizar y conservar el ánimo

independiente e imparcial que ostentan los funcionarios públicos y como vía de representación del país en cuanto a relaciones internacionales se trata.

Lo que está claro es que la conservación de la inviolabilidad del Rey es una facultad necesaria, sin la cual, las funciones del Monarca tal y como las conocemos, dejarán de ser posibles puesto que, sin inviolabilidad, no existe una neutralidad ni una capacidad de representación. El Rey pasaría a ser una figura que no tiene responsabilidad, pues no puede tomar decisiones concernientes al país por sí mismo, pero con la posibilidad de ser juzgado al eliminar su facultad de inviolable.

Al ser un asunto de carácter público, son los propios partidos políticos los que tienen en su poder de decisión el futuro de la Corona española y los posibles cambios que esta puede experimentar. La supresión de la inviolabilidad solo puede llevarse a cabo mediante una reforma de la Ley Fundamental tal y como se recoge en el artículo 168 de la misma, para lo que se necesita una mayoría de dos tercios de la Cámara. Por ello, son los políticos los que tendrán el juicio sobre el destino de la figura del Rey.

Es importante tener en cuenta que la inviolabilidad es parte de la esencia de la institución de la Corona y es un mecanismo que permite poder desempeñar sus funciones de forma correcta, funciones que inciden en la unidad nacional al ser la representación física del país y de todos los españoles, independientemente del partido político líder en cada momento. El Rey es mediador y aboga por la estabilidad política en épocas de crisis, pues ostenta la capacidad de intervención con el objetivo de llegar a soluciones beneficiosas para el país en su conjunto.

La figura del Rey es símbolo de España, de la unidad a la que se quiere llegar, es la forma de ser representados en el extranjero, es símbolo de la democracia. La inviolabilidad del Rey es solo el mecanismo constitucional que le permite a este poder llevar a cabo las funciones que tiene asignadas. En el momento en el que una persona delinque, debe ser penada y perseguida por sus actos. No obstante, debemos presuponer que el Rey tiene una ética y unos principios rectos que hacen que este actúe correctamente siempre en beneficio de los españoles y en consonancia con las leyes y la Constitución.

Tal es así que, en su discurso de proclamación, el Rey Felipe VI, expresó su compromiso por la unidad de la nación española y su responsabilidad en el cumplimiento de las funciones que le sean otorgadas, las cuales solo podrán ser llevadas a cabo mientras se le siga otorgando la inviolabilidad regia:

“Un Rey que debe atenerse al ejercicio de las funciones que constitucionalmente le han sido encomendadas y, por ello, ser símbolo de la unidad y permanencia del Estado, asumir su más alta representación y arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Felipe VI, *Discurso de proclamación*, 19 de junio de 2014.

BIBLIOGRAFÍA

1. Legislación

Carta Magna Británica de 1215.

Constitución de Bélgica, 7 de febrero de 1831.

Constitución de Dinamarca, 5 de junio de 1953.

Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo, 17 de octubre de 1868.

Constitución de los Países Bajos, 1814, con enmiendas hasta 2008, traducción por Constitute Project, 2022.

Constitución de Noruega, 16 de mayo de 1814.

Constitución de Suecia de 1974.

Constitución Española 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (BOE núm. 157, 2 de julio 1985).

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE núm. 302, 18 de diciembre de 2003).

Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por las que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (BOE núm. 169, 12 de julio de 2014).

2. Jurisprudencia

Auto de 30 de octubre de 2013 del magistrado-juez titular del Juzgado de Primera Instancia n.º 34 de Madrid.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/1984, de 6 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 8/1987, de 29 de enero.

Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 494/1984. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 5/1987, de 27 de enero.

3. Obras doctrinales

Abellán Matesanz, M. I. “Sinopsis artículo 56”, *Constitución Española de 1978*, 2003 (actualizada en 2011 por Molina, L.).

Aragón Reyes, M. *La Monarquía parlamentaria*, en A. Predieri y E. García de Enterría, *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980.

Araujo Oliver, J. y Calafell Ferrá, V. J., “De Juan Carlos I a Felipe VI: ¿Algo nuevo bajo el sol?”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 29, 2017, pp. 175-224.

Arnaldo Alcubilla, E. “La obra (escrita) de un letrado de las Cortes Generales: Ramón Entrena Cuesta”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107, 2019, pp. 305-401.

Bastida Freijedo, F. J., “La inviolabilidad del Rey y las interceptaciones ocasionales”, *Amicus Curiae 2012*, 2012.

Biglino Campos, P., “La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos”, *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 203.

Bodin, J., *Los Seis Libros de la República*, trad. P. Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1997.

Fernández-Miranda Campoamor, C., “La irresponsabilidad del Rey: Evolución histórica y regulación actual”, *Uned, Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, pp. 225-256.

Cando Somoano, M. J., “La posición de la Corona en el modelo jurídico anglosajón”, *Revista de estudios políticos*, núm. 109, 2000.

De la Iglesia Chamarro, A., “Reflexiones sobre la inviolabilidad de la Corona en el Estado Democrático de Derecho”, *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 31, 2021.

De Miguel, J., “Inviolabilidad del Rey”, *Diario del Derecho, Iustel*, 2022.

Díaz Revorio, F.J. “La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 20, 2015, pp. 65-106.

Díez del Corral, L., *El Liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, 1956.

Durán Seco, I., “La inviolabilidad del Rey en la Constitución: consecuencias en el ámbito jurídico penal”, *Revista jurídica de la Universidad de León*, núm. 8, 2021, pp. 319-330.

Fernández-Fontecha Torres, M., y Pérez De Armiñán y de la Serna, A., *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, Fundación Agrupación Independiente del Senado, Civitas, Madrid, 1987.

Galera Victoria, A., “Las demandas de filiación y la Corona. Reflexiones sobre la inviolabilidad regia. El acceso a la jurisdicción y la igualdad entre los hijos”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 17, 2015, pp. 441-456.

García Canales, M., “El refrendo en las Monarquías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1991.

García Canales, M., “Las Monarquías parlamentarias europeas”, en Torres Del Moral, A. Y Gómez Sánchez, Y. (coord.), *Estudios sobre la Monarquía*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1995, p. 45.

García Majado, P.; “Significado y Alcance de la inviolabilidad del Rey”, *Uned, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, 2021, pp. 357-381.

Herrero, M. y de Miñón, R., Comentario del artículo 64: Refrendo de los actos reales, en Alzaga, O. *Comentario de las leyes políticas*, tomo V, Madrid, 1983, p. 337.

Locke, J., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Trad. C. Mellizo, Tecnos, Madrid, 2006.

López Donaire, M. B., “El régimen jurídico del Rey Emérito”, *Revista Gavilex, Revista del Gabinete jurídico de Castilla- La Mancha*, núm. 24, 2020.

Porrás Ramírez, J.M., *El principio de irresponsabilidad regia y el instituto del refrendo*, en *Monarquía y Constitución (I)*, Torres del Moral (Dir.), Colex, Madrid, 2001, p. 379.

Serrano Quintero, L. A., “La filiación”, *Una mirada al derecho de familia desde la psicología jurídica.: Personas, pareja, infancia y adolescencia*, Ediciones USTA, Colombia, 2017.

Torres Del Moral, A. y Gómez Sánchez, Y., “Estudios sobre la Monarquía”, *UNED*, núm. 1, 1996, p. 27.

Torres del Moral, A. y Rodríguez Coarasa, C.; *Monarquía y Constitución (II)*, Colex, 2001, pp. 195.

Torres Gutiérrez, A., “A propósito de la abdicación del Rey Juan Carlos I”, *Civitas*, núm. 33, 2014, pp. 227- 283.

Torres Muro, I., “Refrendo y Monarquía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, pp. 43-70.

4. Recursos de internet

Badía, J.F., “La Monarquía parlamentaria actual española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980 (disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/15827repne013021.pdf>).

Ballester, C. V., “¿Puede el Rey Emérito ser juzgado?”, *The Conversation*, 2015 (disponible en <https://theconversation.com/puede-el-rey-emerito-ser-juzgado-142568>).

Chic, “Los juristas divididos ante la presunta ‘inviolabilidad’ del Rey”, *Libertad Digital*, 2012 (disponible en <https://www.libertaddigital.com/chic/corazon/2012-10-25/los-juristas-divididos-ante-la-presunta-inviolabilidad-del-rey-1276472389/>).

Freixes Sanjuán, T., “La jefatura del Estado monárquica”, *Revista de estudios políticos*, núm. 73, 1991 ([disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27111](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27111)).

Guindal, C., “La Fiscalía archiva todas las investigaciones sobre el rey Juan Carlos I”, *La Vanguardia*, 2 de marzo de 2022, ([disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20230322/8844509/mercedes-gonzalez-sustituye-maria-gamez-frente-guardia-civil.html](https://www.lavanguardia.com/politica/20230322/8844509/mercedes-gonzalez-sustituye-maria-gamez-frente-guardia-civil.html)).

Hermida, Á. R., “El fuero de Don Juan Carlos”, *La Razón*, 10 de junio de 2014 (disponible en <https://www.larazon.es/espana/el-fuero-de-don-juan-carlos-BB6614164/>; última consulta 19/03/2023).

Hermida, X., “La mayoría de los partidos considera excesiva la inviolabilidad del Rey”, *El País*, 4 de marzo de 2022, (disponible en <https://elpais.com/espana/2022-03-04/la-mayoria-de-los-partidos-considera-excesiva-la-inviolabilidad-del-rey.html>).

Irujo, J. M., “El gestor del rey emérito afirma que este le entregó en Ginebra 1,7 millones recibidos del sultán de Bahréin”, *El País*, 1 de mayo de 2020, (disponible en <https://elpais.com/espana/2020-05-01/el-gestor-del-rey-emerito-afirma-que-le-entrego-en-ginebra-17-millones-recibidos-del-sultan-de-bahrein.html>).

Martínez, J., “Claves: ¿Qué es el caso del AVE a La Meca y por qué se involucra al rey Juan Carlos?”, *20 minutos*, 8 de junio de 2020, (disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4284487/0/claves-caso-ave-meca-por-que-se-involucra-rey-juan-carlos/>).

Martín-Llaguno, M, Berganza, R. y Navarro-Beltrá, M., “Rendición de cuentas de las instituciones no responsables: el control de la prensa, las redes sociales y el Parlamento con el rey emérito español”, *Profesional de la información*, vol. 31, núm. 4, 2022 (disponible en [https://www.researchgate.net/publication/237022951 Sociedad civil y politicas de rendicion de cuentas](https://www.researchgate.net/publication/237022951_Sociedad_civil_y_politicas_de_rendicion_de_cuentas)).

Rincón, R., “Sánchez se abre a reformar la Constitución y a eliminar la inviolabilidad del Rey”, *El País*, 19 de octubre de 2021, (disponible en <https://elpais.com/espana/2021-10->

[19/sanchez-se-abre-a-reformar-la-constitucion-y-a-eliminar-la-inviolabilidad-del-rey.html](#)).

5. Otras fuentes

Casa de S.M. el Rey, *Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real*, 1 de enero de 2015.

Casa de S.M. el Rey, *Código de Conducta del Personal de la Casa de S.M. el Rey*, 6 de mayo de 2022.

Felipe VI, *Discurso de proclamación*, 19 de junio de 2014.

San Pablo, Carta a los Romanos 13:1-7.