

# ENCUESTA



# ENCUESTA SOBRE LA CORONA

## PRESENTACIÓN

La consagración en el artículo 1.3 de la Constitución de la forma de gobierno «Monarquía parlamentaria» supuso un esfuerzo racionalizador de nuestros constituyentes no menor y acorde con la evolución de los tiempos. El tránsito del concepto de monarquía constitucional o monarquía limitada al de monarquía parlamentaria, como es por todos conocido, permitió dar cobertura en el orden constitucional español a una «democracia coronada» en el que el titular de la soberanía era y es exclusivamente el pueblo español.

Ahora bien, ello no impidió introducir en la regulación constitucional de la Corona elementos que chocaban, al menos parcialmente, con principios básicos del propio orden constitucional. Eso ocurre, por ejemplo, con las normas sobre la sucesión a la Corona, recogidas en el artículo 57 CE, en las que se establece una clara discriminación de la mujer; precisamente a este tema dedicamos una encuesta de esta revista hace casi veinte años, en el número 16, y este ha sido durante mucho tiempo el elemento sobre el que se han planteado más claras reservas constitucionales. En los últimos años, sin embargo, ha sido otro de los elementos del estatuto constitucional del rey el que ha cobrado mayor notoriedad y generado cierto debate: la inviolabilidad del rey, establecida en el artículo 56 CE y proyectada ahora también en el régimen jurídico del rey emérito, lo que ha permitido desvincularle de las causas judiciales que pudieran abrirse contra él en España.

De otro lado, el actual Monarca ha impulsado, y ha aprobado, un conjunto de normas y medidas de modernización, mejora de la fiscalización y transparencia, con las que se ha buscado actualizar el régimen jurídico de la Corona y acercar esta institución a la sociedad; entre ellas se incluye un decreto que reforma la estructura y el funcionamiento de la Casa del Rey, cuya novedad más relevante es que el Tribunal de Cuentas se ocupará de fiscalizar el presupuesto de la Casa Real.

En este contexto, al comienzo de la actual legislatura se planteó la posibilidad de elaborar una ley reguladora de la Corona que pudiera intensificar el esfuerzo racionalizador y modernizador que se acaba de mencionar y que, además, eventualmente, pudiese dar cobertura a ciertas tareas que la Constitución atribuye al legislador en relación con la Corona: la provisión a la sucesión en la Corona

cuando se hayan extinguido las líneas llamadas a suceder; o la resolución de las abdicaciones y renunciaciones, y de cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona.

Es cierto que la actual situación político-constitucional de las instituciones implicadas no parece ayudar en principio a crear el ambiente adecuado para alcanzar un acuerdo sobre el contenido de una ley de esas características, o de cualquier otro intento racionalizador, ya sea de reforma constitucional, ya sea de modificación o evolución en la interpretación de ciertos preceptos de nuestra Carta Magna. En cualquier caso, hemos considerado que el debate académico sosegado es seguramente el mejor punto de partida para alcanzar puntos de encuentro en orden al logro de tal objetivo. En ese ánimo configuramos esta encuesta, en la que, como otras muchas veces, invitamos a una serie de expertos colegas a que contesten con total libertad las preguntas que les formulamos, y a los que agradecemos muy sinceramente sus respuestas y su disposición a colaborar con esta revista.

## CUESTIONES

1. *¿Cómo valora a la luz de la experiencia de más de cuarenta años de desarrollo constitucional la configuración de la monarquía parlamentaria que realizó el constituyente español de 1978? ¿Y la función atribuida y desempeñada por la Corona?*
2. *¿Cree que hay aspectos de la regulación constitucional de la Corona que deberían cambiar? ¿Bastaría para ello una evolución en la interpretación de ciertos preceptos del Título II CE o sería necesaria una reforma constitucional?*
3. *¿Cómo valora, en concreto, el artículo de la Constitución en el que se configura la inviolabilidad del Rey? ¿Cree necesaria su reforma o cabe en su opinión una interpretación conforme con el principio de igualdad?*
4. *¿Qué opinión le merece el procedimiento articulado para la abdicación del rey Juan Carlos I, mediante una ley orgánica singular y con la posterior reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de aforamiento?*
5. *¿Qué nos puede apuntar sobre las reformas de la Corona impulsadas durante el reinado de Felipe VI?*
6. *¿Consideraría útil o necesaria la aprobación de una ley para la Corona? ¿Qué aspectos debería desarrollar dicha ley?*

## ENCUESTADOS

MANUEL ARAGÓN REYES, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid*

ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ, *Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona*

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO, *Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Navarra*

JOAN OLIVER ARAUJO, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de las Islas Baleares*

AMELIA PASCUAL MEDRANO, *Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de La Rioja*

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada*

GÖRAN ROLLNERT LIERN, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia*

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid*

## RESPUESTAS

1. *¿Cómo valora a la luz de la experiencia de más de cuarenta años de desarrollo constitucional la configuración de la monarquía parlamentaria que realizó el constituyente español de 1978? ¿Y la función atribuida y desempeñada por la Corona?*

### MANUEL ARAGÓN REYES

Los valoro positivamente, pero, al explicar las razones en que baso esa opinión, creo necesario enmarcarlas en unas consideraciones generales que le dan sentido.

Para examinar la Monarquía parlamentaria española hay que referirse primero a la Corona, en cuanto que ésta es elemento inseparable de la monarquía, al margen de que la monarquía sea parlamentaria. Aunque es común la aceptación de que la Corona es un órgano constitucional, creo más acertado entenderla como una institución cuyo significado excede de la concepción de órgano constitucional, que sí lo es el Rey (en cuanto que es a él al que se le atribuyen en la Constitución determinadas funciones y competencias). La Corona, más que como órgano, creo que debe considerarse como una estructura institucional, reconocida por la Constitución, que representa la opción por la monarquía frente a la república y que asegura, por ello, de manera hereditaria, el acceso al trono de quién en cada momento ha de asumir, como Rey, la jefatura del Estado.

Las funciones de la Corona como institución, y creo que también sus virtudes, son de suma importancia. Porque la Corona, además de asegurar la regular (hereditaria y dinástica) sucesión en la Jefatura del Estado, dotando de estabilidad y permanencia al Estado mismo, agrega, a la legitimidad racional del poder (en nuestra Constitución democrática, la voluntad popular, que, por cierto, al dar su consentimiento al texto constitucional lo dio también, racionalmente, a la Monarquía en ella prevista), la legitimidad histórica consustancial con la forma

monárquica, que enlaza el pasado con el presente y éste con el porvenir y, por ello, tiene especial capacidad de simbolizar también la unidad y permanencia, no sólo del Estado, sino también de la nación española.

La experiencia de la monarquía en otros países europeos prueba la validez y eficacia de esas funciones de la Corona. Y la experiencia española de los últimos cuarenta y seis años lo confirma, ya que nuestra Monarquía, además de haber contribuido al afianzamiento de la libertad y del progreso social y económico, así como al desarrollo de nuestras relaciones internacionales, ha sido una institución decisiva para lograr el tránsito pacífico de la dictadura a la democracia, así como para sostener a nuestra democracia y a nuestra nación cuando, en febrero de 1981 y en octubre de 2017, una y otra se pusieron en muy grave riesgo.

Pero, además de ello, la forma de Monarquía parlamentaria (que es la que nuestra Monarquía adopta, según dispone el art. 1.3 CE) amplía de manera notable aquellas funciones de la Corona, en cuanto que, de un lado, concilia el principio democrático con el principio monárquico, dado que el Monarca parlamentario no posee poder político propio (que lo ostentan los órganos estatales emanados, directa o indirectamente, de la voluntad popular) y, de otro, asegura la neutralidad de la jefatura del Estado, poniéndola al margen de la contienda entre partidos e introduciendo un elemento de equilibrio conveniente para la misma democracia.

Como dijo muy bien Max Weber, «un monarca parlamentario, pese a su falta de poder, delimita formalmente las ansias de éste por parte de los políticos». Lo que ocurre porque, no teniendo el Rey «competencias» de libre ejercicio, tiene, sin embargo, capacidad de «influencia» derivada, no sólo de la experiencia acumulada por su propia permanencia en el cargo (mientras se han ido sucediendo diversos Gobiernos y, probablemente, diversas mayorías políticas), sino también (como ya advirtió Bagehot) de los clásicos «derechos» de un Monarca parlamentario de «advertir», «animar» y «ser consultado en los asuntos públicos». El Rey parlamentario no tiene *potestas*, pero sí *auctoritas* y, en virtud de esta última, ejercida con prudencia, es capaz de «moderar el funcionamiento regular de las instituciones», como expresa el art. 56.1 CE. En definitiva, en la Monarquía parlamentaria, como se dijo en una conocida frase, «el Rey hace mucho más de lo que parece hacer».

Este tipo de monarquía ha sido, en Europa, producto del desarrollo histórico. Su origen estará en el Reino Unido, como consecuencia de la evolución durante siglos de su peculiar sistema constitucional, que fue acomodando la monarquía, primero con el liberalismo y después con la democracia, de manera que el Gobierno, el Gabinete, dejó de estar dirigido por el monarca para independizarse de él y pasar a gozar únicamente de la confianza del parlamento, con lo cual las atribuciones del monarca se redujeron a «reinar», pero no a «gobernar». Un proceso evolutivo regido no sólo por normas constitucionales escritas, sino, sobre todo, por la costumbre, como es propio, además, del sistema constitucional británico.

En las demás monarquías europeas, también la monarquía parlamentaria fue producto de una evolución, aunque más corta en el tiempo, ya que transcurrió a partir de la llamada monarquía constitucional dual en el siglo XIX (soberanía, potestad legislativa y gobierno compartidos por el rey y el parlamento) que, también por la costumbre y no por reformas constitucionales escritas, se fue acomodando poco a poco al modelo británico, para hacer compatible la monarquía, primero, con el liberalismo y, después, ya en el siglo XX, con la democracia, de forma que el rey, por desuetudo, dejó de compartir con el parlamento la soberanía, la legislación y el gobierno, quedando reducido su papel a «reinar» y no a «gobernar». Este proceso incluso se racionalizó, aunque sólo en parte, en algún país mediante reformas constitucionales (Suecia), pero, en general, las constituciones de las monarquías parlamentarias europeas, con la excepción que ahora se dirá, conservaron su letra de monarquía dual, aunque por desuetudo mutaron a una práctica, consolidada, de monarquías parlamentarias del tipo genuino: el británico.

La excepción a la que me acabo de referir es la que se produce en España, donde la evolución de la monarquía dual del siglo XIX se cortó al final de la Restauración, como consecuencia de la Dictadura de Primo de Rivera y, después, de la proclamación de la segunda República, la guerra civil y el régimen de Franco. Cuando en España se instala la democracia, la Monarquía parlamentaria aparecerá como una fórmula de nuevo cuño, experimentada en parte durante la transición política a partir de las elecciones de junio de 1977 y racionalizada en 1978 en el texto de nuestra actual Constitución. Pero, de todos modos, pese a esa regulación constitucional de nuestra Monarquía, no conviene olvidar la sustancial complejidad institucional de esta figura, reflejada en su desarrollo histórico europeo y que no la hace susceptible de una completa racionalización por el Derecho.

Por todo ello, cualquier intento de aproximación conceptual a nuestra Monarquía parlamentaria no debe olvidar esa sustancial complejidad, dado que su funcionamiento no puede basarse sólo en las reglas del Derecho, sino también, y principalmente, en unas reglas políticas sin las cuales no pueden comprenderse cabalmente su significado y sus funciones. Por ello, atinadamente, ya advirtió Jellinek hace más de un siglo que la monarquía parlamentaria no es forma jurídica, sino política, en la medida en que el Derecho no basta para regularla, pues sólo las prácticas y las convenciones aseguran que se cumpla lo que, formalmente, aparecería como una paradoja: que sin la firma del rey no puede funcionar el aparato del Estado, pero que el rey siempre debe prestar su firma a las decisiones previamente adoptadas por los órganos del Estado competentes para ello. El rey no puede ser objeto de coerción por el Derecho, pero sus actos constitucionales son, siempre, actos debidos. Apelando a la vieja distinción escolástica cabe decir que el rey, en la monarquía parlamentaria, no está sometido al Derecho por la *vis coactiva*, pero sí lo está por la *vis directiva*.

Tales consideraciones han de tenerse en cuenta a la hora de examinar el significado de nuestra Monarquía parlamentaria y las funciones del Rey. Además,

siempre conviene advertir que, a las instituciones políticas en general, y muy especialmente a una institución nuclear de nuestra Constitución, como la Corona, y a una forma política central de la misma Constitución, como la Monarquía parlamentaria, no es posible comprenderlas de manera plena apelando sólo al *esprit de géométrie*, sino también, y necesariamente, al *esprit de finesse*, como tampoco cabe sustentar su funcionamiento sólo en las normas jurídicas, sino también en las reglas políticas y en las formas simbólicas. Esa fértil distinción de Pascal nos recuerda la obligación de aunar «rigor» y «sutileza» en el adecuado análisis constitucional de nuestra Corona y de nuestra Monarquía parlamentaria.

En mi opinión, la unión entre monarquía y democracia, representada en España por la Monarquía parlamentaria, se ha mostrado, además, como una fórmula capaz de contribuir con éxito al afianzamiento de los derechos ciudadanos, de la convivencia pacífica y del bienestar general, como lo muestra que hoy sean los países con monarquías parlamentarias los que disfrutan de un mayor grado de libertades, de democracia y de progreso social, según lo acreditan los índices internacionales más solventes en la materia. Me parecen incuestionable, pues, las ventajas que la Monarquía parlamentaria aporta a la España actual.

Por otra parte, entre esas ventajas está también el hecho de que el Monarca, al ser una figura neutral que sólo ha de estar al servicio de los intereses generales, puede desplegar una extraordinaria capacidad de integración política, social y territorial que contribuye decisivamente, y así ha sido entre nosotros, al logro de una convivencia regular y pacífica entre todos los ciudadanos y entre todas las comunidades humanas que los cobijan en el seno de la patria común.

Por último, hay que destacar que la Monarquía parlamentaria, que requiere, para su funcionamiento, de la leal colaboración de los poderes políticos con el Monarca, también requiere, para su mantenimiento, del comportamiento ejemplar de los titulares de la Corona. De manera que, cuando este comportamiento no se da, la Monarquía parlamentaria puede entrar en crisis, que es lo que sucedió, lamentablemente, con algunas actuaciones privadas de nuestro anterior Rey, don Juan Carlos I, aunque debe reconocerse que aquellas actuaciones, reprochables, no pueden poner, sin embargo, en cuestión el papel enteramente positivo, más aún, decisivo, que desempeñó don Juan Carlos para lograr la transición pacífica de la dictadura a la democracia y para la consolidación y defensa de ésta, así como para mejorar el protagonismo internacional de nuestra nación.

La crisis originada por los episodios privados del anterior Monarca me parece que se remedió de una manera impecable: mediante la abdicación y la posterior investigación judicial de aquellas conductas (al menos las realizadas después de la abdicación). Lo que demostró que la Monarquía parlamentaria tiene resortes para hacer frente a problemas de ejemplaridad que pudieran darse en los titulares de la Corona. En este caso, además, con un buen resultado: nuestro Rey actual, Don Felipe VI, es un ejemplo de prudencia y firmeza en el desempeño de sus funciones, en el cumplimiento estricto de la Constitución, en la introducción de control y transparencia respecto de las actividades regias y, por supuesto, en la honradez



de su vida personal. La Monarquía parlamentaria, al superar de ese modo el desgaste institucional que pudo sufrir, creo que ha consolidado, así, su validez y eficacia para servir de sostén y amalgama de nuestra democracia constitucional.

A mi juicio, la Monarquía parlamentaria es, sin duda, una pieza clave para el mantenimiento de nuestro sistema constitucional democrático y, en tal sentido, los constituyentes de 1978, al reconocerlo así, creo que prestaron un buen servicio a la sociedad española.

Para acabar de contestar a esta pregunta quiero resaltar una característica, o mejor, una realidad existencial que, en España, me parece tan obvia como fundamental: la unión inescindible entre nuestra Monarquía y nuestra Constitución. En nuestra Monarquía parlamentaria, por la Constitución se reina, guardando la Constitución el Rey se mantiene y, en España, muy especialmente, guardando la Monarquía también se mantiene la Constitución.

Nuestra Monarquía parlamentaria es, como la experiencia ha acreditado, una de las instituciones fundamentales de nuestro sistema político, no sólo para coadyuvar a que la Constitución, y por ello la democracia constitucional, conserven su vigencia, sino también y principalmente, para garantizar la continuidad de la comunidad política llamada España. Aquí radica, a mi juicio, la base más profunda en que se asienta hoy, en España, la legitimidad de nuestra Monarquía, que es lo mismo que decir también la valoración positiva de su eficacia.

## ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

En términos generales, la arquitectura constitucional de la monarquía, cimentada en el art. 1.3 y el Título II CE, se ha acomodado bien al funcionamiento de un sistema parlamentario. Es, precisamente, este contexto el que ha modulado el rol que históricamente ha desempeñado la institución: la monarquía que ha dejado de ser un elemento definidor de la forma de Estado o de Gobierno y se convierte, por efecto del parlamentarismo que la califica, en una forma posible de Jefatura de Estado en las democracias actuales, sin que ello revierta negativamente en la calidad democrática de las mismas.

Esta concepción es perfectamente coherente con las funciones que la Constitución atribuye al Jefe del Estado: de símbolo de unidad y permanencia del Estado, de representación y de arbitraje y moderación. Todas ellas exigen un Rey neutral, alejado de consignas ideológicas que ni participa ni interviene en el juego de las mayorías de gobierno. Pero también, esta formulación constitucional permite distinguir dos planos en su desempeño. Desde una perspectiva estrictamente jurídico constitucional, el monarca está obligado a ejercerlas llevando a cabo los actos que se le asignan, principalmente en los arts. 62 y 63 CE, sin que su voluntad pueda objetar razón alguna en su cumplimiento. La segunda perspectiva se sitúa en un ámbito más político y es donde verdaderamente cobra sentido el rol que constitucionalmente está llamado a desempeñar el Rey, que lo aleja de

ser un mero ornamento del Estado y dota de todo sentido y relevancia a la ‘propiedad’ de sus funciones. Es un plano en el que el Rey goza de mayor margen de actuación a través de una multiplicidad de actos no tasados (viajes oficiales, presencia, audiencias, comunicados, discursos, etc.) y entre los que cobran una posición relevante los Mensajes. Sin ir más lejos, el de este diciembre de 2022, en el que se aludía al peligro de erosión de nuestra democracia; pero también podemos destacar el del 3 de octubre de 2017 en pleno auge del movimiento secesionista en Cataluña; incluso el de febrero de 1981 haciendo frente a la mayor amenaza para la democracia española incipiente en aquellos años. Puede discreparse sobre el sentido y el alcance, pero de lo que no cabe duda es que el Rey ha cumplido escrupulosamente con sus funciones constitucionales. Ninguna de ellas esconde poderes implícitos. Y tampoco ensalza el papel de garante de la Constitución del Jefe del Estado. No obstante, no podemos olvidar que la legitimidad democrática con la que la Constitución reviste esta institución secular comporta que el Rey se deba a la Constitución —como así explicita el juramento que está obligado a realizar en su proclamación, *ex art. 61 CE*—. Y es precisamente esta legitimidad adquirida la que involucra a la Jefatura del Estado en la defensa de la Constitución y de la democracia constitucional por ella diseñada. No le dota de ningún poder adicional, pero sí modula el desempeño de sus funciones.

## ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

El constituyente español de 1978 buscó —y logró— alcanzar un acuerdo constitucional que hiciera posible una democracia avanzada con alternancia en el poder de distintas sensibilidades políticas. La Corona, que había contribuido al proceso de transición, fue objeto también de pacto. Puede decirse que su regulación en el texto fundamental expresa el llamado *consenso constitucional* y, en parte, es respuesta al compromiso de la Corona con la democracia, y de la democracia con la Corona. Con un amplio respaldo de las Cortes Generales se decidió conservar la monarquía, siguiendo la tradición histórica e insertando la Corona como elemento de integración de los españoles desde la neutralidad política. Con ese fin, la monarquía se parlamentarizó de forma acelerada en el texto de 1978, después de las idas y venidas del siglo XIX, que no habían terminado de establecer una distancia del monarca de la intervención en la vida política. En fin, se puede decir que el papel del Rey como Jefe de Estado y la configuración constitucional de la Corona resulta así distinta en lo esencial —la función— a los precedentes históricos, aunque se conservan en parte algunos rasgos del constitucionalismo decimonónico.

El primer precepto que marca la diferencia con otras constituciones es el art. 1.3 CE, que señala que la *forma política* del Estado español es la Monarquía parlamentaria. Este es un *precepto elusivo* que, por deferencia, evita la calificación técnica más precisa de *forma de gobierno*, y visibiliza en una fórmula breve el cambio

de modelo: monarquía parlamentaria. De ahí que se haya apuntado que es el artículo de «mayor carga semántica» (Cruz Villalón). En todo caso, la configuración constitucional, como también ha mostrado el posterior desarrollo, muestra sin fisuras la opción por el principio democrático, que se anticipa en el art. 1.2 CE, por delante del reconocimiento de la monarquía parlamentaria. Así se desprende también de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia 98/2019: «la monarquía parlamentaria deriva directamente de la Constitución, es configurada por ella y ha nacido del poder democrático del constituyente.» Y también cuando sigue más adelante con una afirmación más propia de la doctrina: «la monarquía debe su reconocimiento al consenso que integró posiciones políticas en una Constitución, donde la Corona fue una parte sustancial de ese pacto, en la medida en que calificó nuestro modelo de Estado como monarquía parlamentaria, en la que el rey ostenta la jefatura del Estado. La legitimación de ese modelo de Estado se debe a la aprobación del texto constitucional por parte de las Cortes Generales, así como del referéndum que la ratificó, dando aceptación a la monarquía» (FJ 3).

Frente a la tradición histórica de una de las monarquías más antiguas, nos encontramos ante un «nuevo avatar» de la idea de Corona (Rubio Llorente) y esto queda incluso visibilizado en la ubicación y la rúbrica que se emplea en el Título II «De la Corona», que marca también la distancia con las anteriores regulaciones constitucionales, en las que la denominación era «Del Rey» (Constituciones de 1812, 1837, 1845 y 1869) o «Del Rey y sus ministros» (Constitución de 1876). Este cambio ha favorecido la objetivación y la despersonalización del poder, así como el reforzamiento de la neutralidad y el papel integrador de la Corona: el Rey, Jefe del Estado, se configura como titular concreto, depositario y servidor de la Corona y de la Constitución. También se refleja en el discurso de proclamación de Felipe VI cuando utiliza la expresión «asumir la Corona» (19 de junio de 2014).

A mi juicio, uno de los preceptos más controvertidos es el art. 56 CE cuando define la posición constitucional del Rey y atribuye a la Jefatura del Estado la función de arbitraje y moderación del funcionamiento regular de las instituciones, con resonancias del art. 5 de la Constitución francesa de 1958, de inspiración muy distinta al texto de 1978, y que abre el debate sobre hasta dónde alcanza el poder moderador.

Otra nota que caracteriza la configuración constitucional es el blindaje frente a su reforma y el control: la reforma constitucional exige el procedimiento agravado del art. 168 CE. Esta ultra rigidez ha dificultado la adaptación a los tiempos de preceptos como el art. 57.1 que mantiene la discriminación de la mujer. La complejidad técnica, junto a la reserva que despierta entre nosotros el proceso de reforma constitucional ha tenido como resultado la no reforma. La segunda dimensión del blindaje es la inviolabilidad del art. 56.3. a la que me referiré más adelante.

Respondo ahora a la segunda pregunta de balance de la función desempeñada por la Corona. Entiendo que aquí es obligado distinguir etapas, si bien se puede adelantar por mi parte, un balance global positivo.

El impulso de la transición y del proceso constituyente y la búsqueda de un pacto que permitiera el encuentro de todos los españoles, así como la defensa de la Constitución de 1978 frente al golpe de Estado de 23 de febrero de 1981, contribuyeron a forjar ese mito de Juan Carlos I como «motor del cambio» y defensor de la democracia. Después, durante décadas de desarrollo constitucional, se vino a consolidar un modelo de Jefatura del Estado débil en funciones activas, donde la neutralidad y la no politización de la Corona, facilitó un marco de estabilidad en la alternancia política, al operar efectivamente como símbolo de la unidad y permanencia, y de representación, especialmente en las relaciones internacionales. Puede decirse que la Corona ha favorecido la consolidación de la Democracia constitucional desde una posición neutral y *supra partes*, con funciones de integración. Durante décadas ha permanecido fuera de la agenda política —al menos de los partidos mayoritarios— y conviviendo en un escenario de alternancia de los grandes partidos. Por eso también ha sido escasa la jurisprudencia constitucional en relación con la Corona. Son de citar la STC 112/1984 sobre el control jurisdiccional de los actos de la Casa Real en relación con el caso de un guardia real o los casos de nombramiento o refrendo de los actos del rey (SSTTCC 16/1984, 5/1987 y 8/1987).

Sin embargo, el final del reinado de Juan Carlos I vino marcado por las acusaciones de corrupción, la crisis de *casos Noos* o el episodio fatídico del accidente en la caza de elefantes en Bostwana en 2012 en pleno riesgo de rescate de España. Esto ha conducido a un periodo de fuerte desgaste de la imagen de la Corona, coincidente con un tiempo de cambio de ciclo político en España, con crisis social, económica, y política después del 15-M (2011) y fin del bipartidismo —sustituido por un multipartidismo centrífugo—.

En 2014 con la abdicación de Juan Carlos I y la proclamación de Felipe VI se abrió una nueva etapa: la de una monarquía renovada, y lo es en primer lugar en los cambios que se llevan a cabo en el funcionamiento interno de la Casa Real, en las normas internas aprobadas para manifestar el compromiso con la ejemplaridad en el funcionamiento de la Casa Real y de la Jefatura del Estado. En esta etapa, en menos de una década, el Rey ha debido enfrentar el desafío de la crisis del intento de independencia de Cataluña —mensaje de 3 de octubre de 2017—, la fragmentación del arco parlamentario y los prolongados periodos de Gobierno en funciones ante la incapacidad política para formar Gobierno, la pandemia, la crisis del Rey Emérito desde marzo de 2020 (con renuncia de Felipe VI a la herencia de su padre y meses después la salida al extranjero) y, en la actualidad, una acentuada erosión de las instituciones en la XIV Legislatura con una crisis institucional desconocida en la democracia. Puede decirse que hasta la fecha Felipe VI está sosteniendo la Corona en un reinado sometido constantemente a desafíos.

Concluyendo, puede hablarse en estos 44 años de vigencia de la Constitución de 1978 de dos reinados y tres periodos significativos: la época dorada de la transición y consolidación, la fatiga y decadencia y, por último, un reinado con espíritu

renovador y actualizador de la institución en un periodo de prueba de resiliencia de la Corona en defensa de la Democracia constitucional y la unidad de España.

## JOAN OLIVER ARAUJO

Todos los actores políticos relevantes durante la Transición Política, incluso con insólito entusiasmo los dirigentes del entonces importante Partido Comunista de España, se dieron cuenta —más o menos rápidamente— de que la reinstauración de la Monarquía debería ser aceptada como un hecho consumado, sobre el que no cabía discusión. Era uno de los precios a pagar (evidentemente, no el único) para que el tránsito pacífico de la dictadura a la democracia fuera posible. Por tanto, aceptada —con satisfacción o con resignación— esta realidad, las Cortes Constituyentes se aplicaron en transformar la «Monarquía franquista», heredada de las Leyes Fundamentales de la dictadura, en una «Monarquía parlamentaria», parangonable a las europeas de los Estados más avanzados. La circunstancia de que en Europa existieran siete Monarquías parlamentarias (Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) con un elevado grado de democracia tenía, sin duda, que pesar en el momento de concebir la Monarquía constitucional española (Jorge de Esteban). La misma expresión «Monarquía parlamentaria» fue adoptada en base a estos países, los cuales ya la venían usando tradicionalmente. Ese modelo de Monarquía, el único que en verdad es compatible con un Estado democrático, fue el que se impuso de forma decidida a la hora de regular las funciones del Rey.

Ciertamente, en la Monarquía parlamentaria dibujada en la Constitución de 1978 el poder se residencia en el Parlamento, el Gobierno y los jueces, en tanto que el Monarca se convierte en una figura honorífica, carente de poderes decisivos («el Rey reina, pero no gobierna», en la conocida expresión de Adolphe Thiers, situándose totalmente al margen del juego político). La Monarquía parlamentaria es, desde esta perspectiva, la última fase de la evolución histórica de las Monarquías, que responde a la necesidad de buscarles encaje en un Estado que se configura, en todos sus niveles, de acuerdo con el principio democrático. Solo una Monarquía desprovista de cualquier poder efectivo, que por tanto siempre exterioriza sus funciones con *actos debidos*, resulta compatible con un Estado democrático de Derecho. Con buen criterio, en este punto, nuestros constituyentes se limitaron a poner negro sobre blanco muchas de las prácticas políticas y de las normas constitucionales que rigen las Monarquías parlamentarias europeas, que son Estados con altos estándares democráticos. Por tanto, puede afirmarse que «la Monarquía parlamentaria prevista en nuestra Constitución es una Monarquía parlamentaria «racionalizada» en la medida que la Constitución así lo ha querido, sin que, al intérprete de la misma, cualquiera que este sea, le esté permitido completar esa racionalización en la dirección o con la extensión que él estime adecuadas» (STC 5/1987).

Con respecto a la segunda cuestión sobre la que se nos pide opinión en esta pregunta, esto es, la función atribuida y desempeñada por la Corona en los más de cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978, solo tenemos espacio para enunciar nuestra respuesta. En concreto, por lo que se refiere al largo reinado de Juan Carlos I, desde su coronación en noviembre de 1975 hasta su abdicación en junio de 2014, pueden distinguirse tres etapas bastante definidas y bien diferenciadas entre sí. A) Una primera fase (1975-1982), entre el acceso al Trono y la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, en la cual se incrementó el prestigio político del joven Monarca y el afecto popular hacia su persona, por su destacado papel en el proceso de desmantelamiento de la dictadura franquista y de consolidación de la democracia en España. B) Una segunda fase (1982-2010), que comprendería el largo período —casi treinta años— central del reinado, de normalización de la Monarquía parlamentaria en España, pues en este tiempo el Rey perdió el protagonismo político que había tenido inicialmente y pasó a ser la figura institucional simbólica que establece la Constitución. C) Una tercera fase (2010-2014), desde el comienzo del llamado «caso Urdangarin» hasta su abdicación, de acelerado declive personal e institucional del Rey, en la que don Juan Carlos —con una conducta privada cada vez más cuestionada, en un contexto de crisis económica y política generalizadas— fue perdiendo rápidamente el prestigio y la consideración de que había gozado, hasta el punto de poner en serio peligro la continuidad de la Monarquía.

## AMELIA PASCUAL MEDRANO

La esencia de la monarquía parlamentaria reside en una contradicción según es sabido, pues la institución monárquica contradice el principio democrático de las constituciones que definen a los estados como democráticos y de derecho.

A su vez, la irresponsabilidad y el instituto de sucesión hereditaria tan característicos de las monarquías suponen una excepción evidente al principio de igualdad.

De modo que cualquier intento de explicación en clave racional y democrática de una monarquía como la propia está llamada al fracaso.

La monarquía parlamentaria, en un Estado democrático, sólo encuentra justificación lógica en atención al juicio positivo de rendimiento de sus atribuciones constitucionales. Lo que, habida cuenta de la naturaleza de este juicio utilitarista deviene siempre en un juicio de oportunidad a largo plazo. Y así lo prueba el desarrollo del proceso constituyente de 1978.

En aquel momento la opción monárquica era, seguramente, la única viable y, cuarenta y cuatro años después, comparto el juicio académico mayoritario de que ha tenido un considerable efecto benéfico en la consolidación de nuestro Estado democrático de derecho.

Nuestro texto constitucional seguramente configuró el modelo más moderno y adaptado al canon democrático de los países modelo, siempre que dejemos al

margen el exceso de su consideración como forma de Estado en el art. 1.3 y, sobre todo, la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona.

El Rey tiene atribuido un importante papel —de difícil aprehensión jurídica, pues de serlo fácil no lo tendría— simbólico, arbitral y de influencia, pero, en conexión con su estatus de irresponsabilidad, tiene acotadas constitucionalmente sus funciones. En la práctica totalidad, se trata de actos de obligado cumplimiento —debidos— necesitados de refrendo para su validez.

Por tanto, su pervivencia como institución reside en la utilidad de su función políticamente neutral, persuasiva y moderadora. Ahora bien, esta contribución está sujeta a la satisfacción de esas notas definitorias y a un impecable comportamiento del que depende su prestigio y *auctoritas* en una evaluación permanente y tanto más intensa cuantos mayores sean los indicios de vulneración de aquéllas.

En síntesis, balance global positivo que, sin embargo, está permanentemente sujeto a reválida de la que depende la continuidad de una institución que, de otro modo, devendría incompatible dado su carácter no representativo y su singular estatus personal.

## JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Suele decirse que la principal razón que explica la supervivencia de la Monarquía en el Estado constitucional deriva de su capacidad, fehacientemente demostrada, para adaptarse a las exigencias de la moderna democracia constitucional. Que la Corona haya perdido sus tradicionales prerrogativas, lo que, en España, no ha sido resultado de proceso evolutivo o convencional alguno, como en otros Estados, sino de la novedosa racionalización constitucional de su estatuto jurídico, sin duda, la ha beneficiado, al permitirle desarrollar, una vez descargada de *potestas*, su *auctoritas*, por su condición de símbolo, de signo visible que representa la unidad y continuidad de la comunidad política. El efecto cohesivo e integrador que ello ha generado entre la población ha sido y sigue siendo significativo, lo que, a la contra, quizá explique su cuestionamiento desde sectores políticos anti-sistema o promotores de la independencia de determinados territorios.

La práctica constitucional ha sido, a este respecto, ejemplar, por lo que la discusión acerca de la eventual necesidad de introducir cambios en el estatuto constitucional de la Corona sólo se originó en los últimos años del reinado de Juan Carlos I, al suscitarse las circunstancias que propiciaron la abdicación de aquel Rey. La «crisis de ejemplaridad», ocasionada por la conducta privada del monarca, la cual ha empañado la trascendencia histórica de una figura política hasta entonces indiscutible, llevó a polemizar acerca la inviolabilidad que atribuye la Constitución al titular de la Corona. Y todo ello, además, en un contexto en el que la clara posición adoptada por Felipe VI con respecto a los acontecimientos vividos en Cataluña, en el otoño de 2017, propició, desde los sectores antes mencionados, ataques genéricos contra la Institución, a la se quiso así

desvestir de su condición de magistratura moral o instancia «supra partes». En ese distorsionado y enrarecido marco histórico, avivado por la crisis económica, en el que se llegó a impugnar el llamado «Régimen de 1978», del que la Corona es pieza constitutiva y componente básico, las alusiones a la inviolabilidad del Rey, y a la mejora de la transparencia y el control de sus actos, asuntos que ciertamente exigen un renovado y desapasionado análisis por parte de la literatura científica, han encontrado respuesta en la peculiar propuesta, jurídicamente inconsistente, que propugna una «solución de planta general o ley universal sobre la Corona». Dicho planteamiento, orientado más política que jurídicamente, ha pretendido corregir supuestos defectos generales de configuración, neutralizando, al tiempo, los motivos que conducen a poner en duda, con evidentes efectos desestabilizadores, un órgano del Estado que contribuye al buen funcionamiento, tanto ordinario como extraordinario, del actual modelo de democracia constitucional.

## GÖRAN ROLLNERT LIERN

Para empezar, diría que, en términos generales, me parece una configuración adecuada a las circunstancias en las que se produjo la restauración de la monarquía en España. Se podría decir que el constituyente optó por una regulación relativamente intermedia entre las monarquías parlamentarias constitucionalmente neutralizadas (Heuschling) o minimalistas (Wenander) como Japón y Suecia y, por otra parte, las restantes monarquías europeas, nominalmente constitucionales (que no parlamentarias) en la literalidad de sus respectivas constituciones pero parlamentarizadas por la vía de mutaciones constitucionales surgidas de la evolución progresiva de su sistema político hacia un marco parlamentario de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Digo relativamente intermedia porque entre ambos extremos la monarquía parlamentaria española no es equidistante. Al estar expresamente constitucionalizada la forma parlamentaria de la monarquía, se encuentra más próxima al modelo sueco de un Jefe de Estado —con una función esencialmente simbólica— que al de otros Estados monárquicos europeos. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre el monarca español y el soberano sueco; mientras este último es un símbolo pasivo que está totalmente excluido del proceso de formación del gobierno y que ni siquiera sanciona las leyes ni ratifica los tratados internacionales, el Rey de España es un símbolo activo que ejerce una función de representación, no solo simbólica sino jurídica, de la unidad del Estado y que, por ello, interviene, aunque sin carácter decisorio, en los actos más importantes de los poderes y órganos estatales para expresar, simbólica y jurídicamente, la unidad subyacente. En este sentido, las competencias que la Constitución atribuye al Jefe del Estado son similares a las que ejercen los restantes monarcas europeos que han ido adoptando un perfil parlamentario pese a que sus textos



constitucionales escritos les sigan atribuyendo formalmente la titularidad del poder ejecutivo.

Por lo que se refiere a la función atribuida a la Corona, la definición del Rey como Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, y la función de alta representación internacional propia de todo Jefe de Estado merecen una valoración positiva, y muy particularmente la referencia a la representación «especialmente con las naciones de su comunidad histórica» que permitiría dotar de cierto apoyo constitucional al protagonismo esencial que podría corresponder a la Corona si la realidad cultural de la Hispanidad avanzara en el futuro hacia alguna forma de integración en un bloque geopolítico hispánico.

En cambio, la referencia al arbitraje y moderación del funcionamiento regular de las instituciones en el artículo 56.1 ha generado una cierta confusión en la medida que esa condición de árbitro y moderador no va acompañada de la atribución expresa de competencias o potestades de esa índole en el art. 62 (mediatizadas en todo caso por el necesario refrendo gubernamental), lo que ha llevado a la doctrina a considerar que o bien se trata de una cláusula que reconoce un poder de reserva activable en situaciones de crisis (posición minoritaria) o bien que formaría parte de la definición constitucional de la Jefatura del Estado apuntando al sentido neutral e imparcial, propio de quien está en posición de árbitro y moderador, con que el Rey debe ejercer sus competencias expresas, de tal forma que ese arbitraje y moderación se ejercería, no mediante potestades jurídicamente reconocidas, sino desplegando influencia mediante consejos, recomendaciones y sugerencias al relacionarse con los distintos órganos del Estado.

En cuanto al ejercicio de su función, la Corona actuó indudablemente como un factor estabilizador durante la Transición por cuanto, más allá de las iniciativas que el Rey pudo impulsar ejerciendo las competencias que le atribuían las Leyes Fundamentales, apareció ante las clases medias como garante de que el proceso no desembocaría en una situación revolucionaria. En este sentido, la actuación de Juan Carlos I, al igual que en el ámbito de la representación internacional, no puede sino reconocerse y apreciarse muy favorablemente, por más que en los últimos tiempos se haya visto empañada por las revelaciones de conductas personales muy censurables que, desgraciadamente, han afectado —y siguen afectando— profundamente a la legitimidad de la institución. El reinado de Felipe VI está discurriendo por cauces de sumo acierto y corrección de forma que a su legitimidad constitucional de origen como Jefe de Estado va sumando una legitimidad de ejercicio cada vez mayor. En este sentido su actuación durante el intento secesionista de las instituciones autonómicas catalanas en 2017 ha contribuido a reforzar su legitimidad y no comparto en absoluto las críticas de una supuesta ruptura de su neutralidad o de la inoportunidad de su mensaje televisado. No puede pretenderse del Jefe del Estado ni equidistancia dialogante ni neutralidad suicida entre el orden constitucional y la tentativa de destruirlo mediante una rebelión (no hablo del tipo penal sino del significado político de los acontecimientos) contra la Constitución y contra su fundamento preexistente, la

Nación española como sujeto político soberano titular del poder constituyente. Tampoco se hubiera entendido un silencio pasivo del símbolo de la unidad del Estado en esas circunstancias extremas. Los apoyos que pudo perder nunca hubieran sido apoyos sinceros, solo tolerancia coyuntural a cambio de no interferir en sus propósitos y hubiera defraudado a los ciudadanos leales a la institución en cuanto símbolo de la unidad y permanencia de España.

## ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

Hace ya más de dos siglos, en torno a 1814, Benjamin Constant escribía que «la responsabilidad de los ministros separa claramente el poder ministerial del poder real», estableciendo una «diferencia esencial y fundamental entre la autoridad responsable y la autoridad investida de inviolabilidad» que es, «para mí, la clave de toda organización política». En ese esquema, «el poder regio» (término que, para este autor, engloba «el del jefe del Estado, cualquiera que sea su título») «es un poder neutro», mientras que «el de los ministros es un poder activo». Tal razonamiento desemboca en la afirmación de que «la monarquía constitucional crea este poder neutro, en la persona del jefe del Estado», cuyo «verdadero interés no radica en que alguno de los restantes poderes anule a otro, sino en que todos se apoyen, se entiendan y actúen de concierto». Lo cual, dicho sea de paso, exige «adoptar la precaución de que el jefe del Estado no pueda actuar en lugar de los otros poderes» (*De la liberté chez les Modernes*. Paris, Hachette-Pluriel, 1980, pp. 279-281).

Esa distinción entre poder neutro y activo no está, en el fondo y a pesar de los múltiples e importantes matices que podrían apuntarse, muy alejada de la que, cincuenta años después, formulaba Walter Bagehot (*La Constitución inglesa*. Madrid, CEPC, 2010, pp. 5-6). En efecto este, al analizar el funcionamiento del sistema británico, subrayaba que «una Constitución debe primero *adquirir* autoridad, y luego *emplear* esa autoridad», porque «solo cuando ha asegurado la fidelidad y la confianza de los hombres», puede «sacar partido de ella para la obra gubernamental». Y, en ese esquema, distinguía entre las «partes eficientes» del sistema (*efficient parts*: gobierno y parlamento), que «son los elementos principales» que «dan a la obra el movimiento y la dirección»; y las «partes imponentes» (*dignified parts*: en lo que aquí importa, esencialmente la Corona). Estas últimas, decía Bagehot, «no tienen, es verdad, sino una importancia secundaria en la política, y podrían sin inconveniente ser reemplazados por un sistema más sencillo». Sin embargo, «forman, en cierto modo, los preliminares y la condición previa de la obra. No ganan la batalla, pero son quienes reclutan el ejército», porque «producen y conservan el respeto de las poblaciones».

Ambos tratadistas, pues, coincidían al situar la funcionalidad de la Corona (neutra, imponente) en la base de la legitimidad del régimen político en su conjunto, alejándola de su dirección política más o menos coyuntural, que queda en

manos de la parte activa o eficiente. Una idea que, a mi juicio, es esencial a la hora de hacer cualquier reflexión valorativa sobre la Corona y su regulación «a la luz de la experiencia de más de cuarenta años de desarrollo constitucional» español: más allá de argumentos teóricos, que sin duda han de aportarse, tal valoración no puede prescindir de los datos existentes acerca de la valoración que la sociedad española hace de la monarquía; tanto más cuando esta es una de las cuestiones que han resultado más problemáticas en nuestra historia constitucional desde sus inicios, hace ya más de dos siglos.

Lamentablemente, hace más de siete años que el CIS renunció a incluir preguntas sobre este punto, de modo que el único dato (mínimamente) relevante a estos efectos en sus estudios es el que resulta de la cuestión relativa a cuáles sean los tres principales problemas de España: en este punto, la monarquía aparece como un «no-problema», o un problema rigurosamente marginal, puesto que (en el último barómetro publicado, de enero de 2023) solo un 0,4 % de los encuestados la citaba como problema: para un 0,2 %, es el «segundo problema» existente en España; otro 0,2 % la consideraba el «tercer problema»; mientras la mención de la monarquía como «primer problema» registraba un 0,0 % de respuestas.

Dicho eso, es verdad también que diversos medios, de muy distinto signo, han elaborado y publicado encuestas relativas, más o menos directamente, a la valoración de la institución. Y, en este caso, es posible apuntar —sin entrar en demasiados detalles— que, en términos generales, los partidarios de una forma de gobierno republicana en abstracto parecen aumentar, sin llegar a ser claramente mayoritarios (de hecho, distintas encuestas ofrecen datos claramente contradictorios); mientras que, en particular, las figuras del rey y de la princesa de Asturias suelen encontrar valoraciones bastante favorables, y —casi sistemáticamente— muy superiores a las de otros actores políticos y sociales (gobierno, parlamento, partidos políticos...).

De este modo, y entrando a responder directamente a la pregunta, creo que los cuarenta años de experiencia constitucional confirman que la configuración de la monarquía parlamentaria en nuestra Norma Fundamental ha hecho posible la consolidación del sistema político diseñado por los constituyentes, plenamente inserto entre las principales y mejores democracias del mundo; contribuyendo así a sentar las bases institucionales que han permitido el gran desarrollo de la sociedad española en un periodo extraordinariamente cambiante. Y ello sin plantear, a diferencia de lo ocurrido en momentos históricos anteriores, graves problemas que llegasen a afectar a la legitimidad global del sistema. En definitiva, el constituyente diseñó una monarquía parlamentaria que ha sido plenamente funcional para los objetivos perseguidos, por lo que a mi juicio la valoración de tal configuración (y, por tanto, de las funciones atribuidas a la Corona) no puede ser sino muy positiva.

Ahora bien: tal valoración global no puede ignorar que los hechos han puesto de manifiesto la existencia, durante estos cuarenta años, de problemas

que han sido seguramente (y, lo que es peor, conscientemente) minusvalorados, por no decir ocultados; y cuya pervivencia sí podría llegar a socavar la funcionalidad de la propia institución. Por recoger la expresión de uno de los principales partidarios de la monarquía en España, «si la Monarquía, en lugar de ser una solución, se convierte en un problema no tiene razón de ser ni de existir» (L. M<sup>a</sup> Anson). De modo que la valoración positiva de la configuración constitucional de la institución, y de la función —o funciones— que constitucionalmente tiene atribuida(s), no puede trasladarse, sin más, a la «función desempeñada» por la Corona.

En efecto, y muy lamentablemente, los indiscutibles méritos acumulados durante muchos años por la persona de su titular en el ejercicio de sus funciones constitucionales se han visto gravemente empañados por el conocimiento público de otras actuaciones poco o nada justificables, por más que hayan sido sustancialmente ajenas a esas funciones constitucionales. En mi opinión, tales actuaciones no serán sino una nota marginal en las páginas que recojan los méritos históricos de la Corona durante estos años; pero no por ello dejarán de tener consecuencias, seguramente aún hoy imprevisibles, en la evolución de la institución y del propio sistema político español.

2. *¿Cree que hay aspectos de la regulación constitucional de la Corona que deberían cambiar? ¿Bastaría para ello una evolución en la interpretación de ciertos preceptos del Título II CE o sería necesaria una reforma constitucional?*

## MANUEL ARAGÓN REYES

La regulación constitucional de la Corona y de la Monarquía parlamentaria me parece adecuada y por ello no creo que deba cambiarse, de manera que sobre dicha regulación no veo necesaria una reforma constitucional, salvo una excepción (relativa exclusivamente a la Corona): la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en el caso, como ahora está previsto en el art. 57.1 CE, de concurrencia en el mismo grado del orden de sucesión en la Corona. La actual regulación del art. 57.1 CE no incurre, por supuesto, en inconstitucionalidad, como a veces, con ignorancia jurídica, se ha sostenido, ya que el principio general de igualdad del art. 14 CE está excepcionado en este caso por la propia Constitución, pero sí que no se corresponde con el legítimo estándar social y político de nuestra época. De todos modos, esa reforma no es urgente, ya que la naturaleza le ha dado, por fortuna, en el caso de la sucesión de nuestro Rey actual, una perfecta solución.

Sin reformar la Constitución, además por el procedimiento reforzado del art. 168 CE, no cabe, a mi juicio, cambiar esa cláusula, ni por vía interpretativa, pues los términos del actual art. 57.1 son perfectamente claros, ni, obviamente, por vía legal, dada la reserva constitucional de que goza todo el Título II CE.

## ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

Toda regulación de una institución debe acomodarse al tiempo en el que debe regir. También la Monarquía. Y desde esta perspectiva, destacaría lo que, a mi juicio, podría ser revisado en una futura reforma del Título II de la Constitución que pretendiera actualizar su ordenación.

Por supuesto, el punto de partida de cualquier propuesta tendría que ser la supresión de la regla del art. 57.1 CE por la cual se da preferencia al hombre sobre la mujer en el orden sucesorio. La igualdad y la no discriminación exige una revisión de esta norma. Aunque pueda aparecer como una cuestión menor, estos mismos principios exigirían reformular la redacción del art. 58 CE y unificar la denominación del cónyuge de la persona titular de la Jefatura del Estado, suprimiendo la diferenciación entre Reina, para la esposa del Rey, y consorte de la Reina, para el marido de la Reina y ser substituida, simplemente, por consorte. De esta manera, la Constitución dispensaría idéntico tratamiento a todas las personas que contrajeran matrimonio con el o la titular de la Corona, abarcando, incluso, la posibilidad de que éstos pudieran ser del mismo sexo. Por último, también debería realizarse una revisión del lenguaje utilizado e incorporar junto a la versión masculina los términos de Reina en todos los preceptos que vayan referidas a la persona titular de la Corona (arts. 56, 57.4 y 59 a 65 CE) o Princesa —heredera o de Asturias— a la que esté llamada a sucederle (arts. 57.2 y 61.2 CE).

Sin ser acuciante, como en el caso anterior, se podría pensar en reforzar la intervención de las Cortes en el régimen sucesorio establecido en el art. 57 CE. Si dejamos al margen la decisión que deberá realizar el Parlamento en caso de extinguirse las líneas sucesorias (art. 57.3) o su difusa implicación en relación con los matrimonios de las personas llamadas a suceder en el trono (art. 57.4 CE), el Parlamento también debería poder pronunciarse sobre la expulsión del orden sucesorio de aquellas cuyo comportamiento empañara o menoscabara a la institución en la que están llamados a suceder —posibilidad que ya contempla la Constitución holandesa—. Se evitaría, de esta manera, dejar en manos de la voluntad de esa misma persona la decisión de renunciar. A tales efectos, podría acogerse una fórmula similar a la que ya utiliza el art. 57.4 CE aludiendo a una decisión conjunta del Jefe del Estado y las Cortes.

Los anteriores son cambios que necesariamente, de plantearse, exigirían una reforma constitucional, que empieza a ser acuciante en el primero de ellos. Ninguno podría realizarse por la vía interpretativa o legal. Mención aparte podría realizarse de otros dos aspectos cuya expresa regulación conllevaría un cambio en la ordenación constitucional de la Corona: el relativo al Estatuto del heredero o heredera al trono y el de cubrir las ausencias temporales del Jefe del Estado.

Por lo que se refiere al estatuto del heredero o la heredera, si bien considero que, como en el caso del cónyuge del Rey o la reina (art. 58 CE), debiera estar acogido en el Título II CE, siguiendo el ejemplo de la Constitución de Liechtenstein, éste pudiera haber sido uno de los contenidos que el legislador incluyera en

la ley orgánica que debió ser aprobada al amparo de las previsiones del art. 57.5 CE. Así, junto con la obligación de prestar juramento al alcanzar la mayoría de edad (art. 61.2 CE) sería conveniente contemplar varios aspectos. En primer lugar, si puede o no participar en el desempeño de alguna de las funciones encomendadas al Rey o la Reina y en qué casos o circunstancias podría hacerlo. Si así fuera, deberían quedar excluidas todas aquellas atribuciones en las que el rey formaliza actos de Estado (enumeradas principalmente en los arts. 62 y 63 CE). Pero, en cualquier caso, sería del todo necesario determinar si la actuación del heredero o la heredera estaría protegida por alguna prerrogativa, en especial por la no responsabilidad.

La posibilidad de desempeñar las funciones del Jefe del Estado en caso de enfermedad o de ausencia, es, a mi juicio, el único supuesto en el que se podría integrar por vía interpretativa. Llegado el caso, no habría obstáculo para tratarlo constitucionalmente como una inhabilitación temporal aplicando las previsiones del art. 59.2 CE.

## ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Por supuesto que se tienen que hacer ajustes, pero la rigidez natural al cambio constitucional (Pace), especialmente fuerte en España, sumada al procedimiento híper rígido del art. 168 han complicado esta adaptación. Hay preceptos que son difícilmente defendibles en el siglo XXI, como es el de la postergación de la mujer en los derechos sucesorios (art. 57.1 CE). Esta discriminación se ha eliminado en Suecia (1980), Holanda (1983), Noruega (1990) o Bélgica (1991).

También hay otros preceptos que si bien mantienen la letra de las constituciones históricas ya han transformado radicalmente su sentido y otros, a la vista de la experiencia de estos años deberían reformarse. Por ejemplo: ¿tiene sentido mantener la referencia a la sanción de las leyes como se hace en el art. 91? ¿Y la de la expedición de los decretos como si siguiéramos en otros periodos de la historia en los que el Rey era cabeza del Ejecutivo? Ya he defendido en otro trabajo la conveniencia de deslindar los que son decretos que debe firmar el rey como Jefe de Estado, de aquellos en los que ya no tiene sentido, en los que sería más ajustada la figura del decreto del Gobierno o del Presidente. ¿Y la referencia a la declaración de guerra del art. 63 CE? Se discute también el alcance de la inviolabilidad de la Corona, máxima en los términos del art. 56.3. Me refiero a este punto en la pregunta específica.

Al cabo de más de cuarenta años el título II debería revisarse, pero ha hecho falta también un periodo de experiencia en el desarrollo de la monarquía parlamentaria, que en términos generales es más amplio que el rodaje de otras instituciones. En efecto, el desarrollo de la vida de la Corona se ajusta al de generaciones o reinados. La monarquía como forma de provisión de la Jefatura del Estado —usando la expresión del profesor Torres del Moral— y vinculada al principio de sucesión

dinástica está ligada al tiempo de los hechos en la vida de una persona o familia: nacimiento, matrimonio, fallecimiento, abdicación, juramento del Príncipe o Princesa herederas, etc. Será entonces, en los momentos «fuertes» de la institución, cuando se planteen las dudas de cuál es la norma aplicable y el procedimiento a seguir. Cuarenta años en el desarrollo de una monarquía parlamentaria es, por tanto, un periodo muy corto, que alcanza a poco más que una generación.

En cuanto al modo de hacer los cambios. En algunos casos puede bastar la interpretación, o la ley orgánica, exclusivamente en lo previsto en el art. 57.5, pero no con carácter general. Veo más inconvenientes que ventajas en atribuir al Poder Legislativo la regulación de la Corona que, por otra parte, no está prevista en la Constitución. La Corona es una institución tradicional y singular en su abordaje, también desde las fuentes del Derecho. En algunas ocasiones será función de las Cortes Generales, y en otras, será preciso el pacto entre instituciones, incluida la Casa Real, de acuerdos que pueden plasmarse en distintos tipos de fuentes según la materia: a veces será la ley del Parlamento y otras el Real Decreto (así, por ejemplo, Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, BOE núm. 100, de 27 de abril). Desde luego, se echa en falta la aprobación del reglamento de las Cortes Generales, que podría precisar el contenido de algunos preceptos constitucionales y al que sí se remite la Constitución (art. 72.2 CE).

En todo caso, la reforma de una institución de tradición tendrá siempre una dificultad añadida y que tiene que ver con el límite de su plasticidad, es decir ¿hasta dónde es posible su modernización sin caer en la disolución de su naturaleza o un desmantelamiento gradual? La Corona, por más que se modernice y se intente ajustar a los tiempos, será en su esencia una institución tradicional. Y sólo en esos términos se pueden justificar previsiones que estarían fuera del tiempo para el común, como las relativas al matrimonio del Rey o del Príncipe heredero, entre otras.

## JOAN OLIVER ARAUJO

En numerosos trabajos (por todos, *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022), hemos defendido la superioridad ética y política de la República sobre la Monarquía. En coherencia con ello, nuestra primera propuesta de reforma constitucional consistiría en sustituir la actual «Monarquía parlamentaria» por una «República parlamentaria», siguiendo el modelo alemán. Sin embargo, si aceptamos como hipótesis de trabajo que —por la peculiar transición española de la dictadura a la democracia— actualmente aún es necesaria la figura del Rey, es imprescindible afirmar que dicha institución debe adecuarse, *lo máximo posible*, a los principios democráticos que conforman el régimen político surgido de la Constitución Española de 1978. Además, la experiencia de cuarenta y cinco años de régimen constitucional ha puesto en evidencia

que existen, en la regulación de nuestra Monarquía parlamentaria, algunas deficiencias y ambigüedades, que provocan o podrían provocar en el futuro serias disfunciones. Algunas podrían intentar resolverse mediante una *lectura viva* de la Constitución o, lo que viene a ser lo mismo, con una nueva interpretación de ciertos artículos, bajo el paraguas de la mutación constitucional. Sin embargo, en muchos casos será necesario acudir a la cirugía que implica la reforma constitucional, precisamente para dar respuesta a esta necesidad está previsto el título X de la Constitución. Por ello, de llevarse a cabo una reforma de la Carta Magna, podría ser un buen momento para intentar solventar aquellas deficiencias y ambigüedades. En efecto, si temporalmente se abandona la opción de un cambio radical en la forma de Jefatura de Estado, deberían llevarse a cabo, al menos, las siguientes *reformas parciales*:

- a) *La «Monarquía parlamentaria» debe definirse como una «forma de gobierno», no como una «forma de Estado» (art. 1.3 CE).* En efecto, como destaca el profesor López Guerra, en la Teoría Constitucional, cuando se habla de «forma de Estado» se suele hacer referencia a la estructura y principios esenciales del Estado que definen (o contribuyen decisivamente a definir) su naturaleza.
- b) *Debe suprimirse la preferencia del varón sobre la mujer en el orden sucesorio (art. 57.1 CE).* Aunque la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona de España ha sido tradicional en nuestro constitucionalismo histórico, hoy resulta una inadmisibles discriminación por razón de sexo, un residuo de épocas pasadas, en donde las mujeres tenían restringidos sus derechos civiles y políticos, al ser consideradas toda su vida como menores de edad. Por ello, suprimir la preferencia del varón nos pondría en el mismo camino que han seguido otras Monarquías democráticas europeas en los últimos años, consagrando la plena igualdad por razón de sexo en el acceso a la Corona. Así ha ocurrido, en efecto, en Suecia (1980), Países Bajos (1983), Noruega (1990), Bélgica (1991), Dinamarca (2009) y el Reino Unido (2021).
- c) *Las Cortes deben poder inhabilitar al Rey de forma permanente,* tanto por motivos de salud (física o psíquica) como por cuestiones de indignidad en su vida pública o privada, como explicaremos en otra respuesta.
- d) *La inviolabilidad (art. 56.3 CE) debe limitarse a los actos que realice el Rey como Jefe del Estado* (los que precisan refrendo). Por el contrario, como también veremos en otra respuesta a una pregunta más específica, los actos privados deberían poderse residenciar ante el Tribunal Supremo.
- e) *El refrendo debe extenderse obligatoriamente al nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey.* El artículo 65.2 afirma que «el Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa». Pues bien, nuestra experiencia constitucional nos enseña que son cargos que encierran un gran poder (efectivo y, sobre todo, de influencia) y de



cuyo acierto nunca se puede estar totalmente seguro. Por ello, para evitarle al Rey posibles responsabilidades políticas ante nombramientos que posteriormente resultaran poco acertados, proponemos que los mismos sean refrendados, con carácter preceptivo, por el Presidente del Gobierno.

- f) *Debe determinarse de forma inequívoca la autoría (y consiguiente responsabilidad) de los discursos del Rey.* La verdad es que este extremo está envuelto en una notable nebulosa, y es aquí donde radican muchos de los males que aquejan a la Monarquía española. Nos estamos refiriendo, como es obvio, a las duras críticas que, a menudo, recibe el Rey por el contenido de sus discursos que no agradan a una parte de la población. Ya que todos los actos del Monarca deben ser refrendados (con dos mínimas excepciones), entendemos que el mejor sistema es que todos —absolutamente todos— los discursos del Rey sean responsabilidad del Gobierno de turno, y así se establezca en la Constitución. De este modo, el Rey se limitaría a leer el discurso que expresase la posición del Ejecutivo democráticamente elegido, y en lógica consecuencia las críticas a su contenido se dirigirían al Gobierno y nunca al Monarca, que sería ajeno al mismo, y que se habría limitado a aportar su voz y la solemnidad de la Jefatura del Estado. Cuando en Gran Bretaña el Rey lee un discurso durante un Gobierno laborista, proclama las ventajas y los aciertos de las políticas progresistas; y cuando hace un discurso bajo un Gobierno de derechas, expresa las excelencias del ideario conservador.
- g) *Es preciso igualar el título y el tratamiento que se otorgan a la esposa del Rey y al marido de la Reina.* Por lo que se refiere al título del cónyuge del titular de la Corona, el artículo 58 CE consagra una clara discriminación del consorte varón en relación con la consorte mujer. En efecto, en tanto que la mujer que está casada con el Rey ostenta el título de «Reina consorte», el varón que contrae nupcias con la Reina deberá conformarse con el más modesto de «consorte de la Reina». Esta discriminación en el título que ha consagrado la Constitución se ha prolongado en los *tratamientos honoríficos*. En efecto, el artículo 1 (apartados 2 y 3) del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, establece que la Reina consorte recibirá el tratamiento de «Majestad» (art. 1.2), en tanto que el consorte de la Reina (al que corresponderá la dignidad de «Príncipe») solo recibirá el tratamiento de «Alteza Real» (art. 1.3 CE). Dicha discriminación en los títulos y tratamientos de los consortes varones no tiene, hoy en día, ninguna justificación. Por ello, a nuestro juicio, la misma reforma constitucional que deberá eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona (art. 57.1 CE) deberá suprimir la discriminación que, hoy por hoy, afecta al consorte de la Reina en el título que le otorga la Constitución (en este sentido, tanto se puede optar por «Rey consorte» y «Reina consorte» o, por los más modesto, «consorte del Rey» y «consorte de la Reina»).

- h) *Es necesario fijar en la Constitución los principios básicos del estatuto jurídico del Príncipe de Asturias.* Ante la casi absoluta falta de regulación, propugnamos una reforma de la Constitución que, sin agotar la materia (cometido que corresponde a la legislación ordinaria), fije los grandes pilares sobre los que deberá sustentarse el estatuto jurídico del sucesor a la Corona.
- i) *Deben ampliarse las facultades de las Cortes Generales, para proveer lo que más convenga a los intereses de España, en el supuesto de que se extinguieran todas las líneas llamadas en Derecho.* De acuerdo con el artículo 57.3 CE, ni siquiera en el hipotético caso de muerte o renuncia de todos los Borbones con derechos hereditarios a la Corona de España, las Cortes podrían optar por la solución republicana, sino que se verían obligadas a buscar una nueva dinastía (como ocurrió durante el Sexenio Revolucionario), lo que parece bastante alejado de toda lógica y del mínimo sentido común. Por ello, proponemos que la reforma de la Constitución suprima del artículo 57.3 la frase «a la sucesión en la Corona», de modo que establezca que, en el caso de inexistencia de sucesor por extinción de todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales «proveerán en la forma que más convenga a los intereses de España», que —a juicio de las mismas— será bien la búsqueda de una nueva dinastía o bien la proclamación de la III República.

## AMELIA PASCUAL MEDRANO

El mantenimiento de la forma monárquica requiere modificar el orden sucesorio a título de rey. Más allá de que la actual línea sucesoria no arriesga la activación de la impropia preferencia del varón sobre la mujer, es preciso erradicar de la Constitución un precepto que conculca frontalmente los valores y fundamentos de nuestro régimen político y que induce un desapego hacia la institución de sencilla reparación.

Al cabo, constituye una excepción al principio igualitario que ni identifica ni cualifica la forma monárquica, sino que, en la actualidad, la debilita.

Dada la holgura temporal de la que parecemos disponer, deberá afrontarse, en la primera ocasión que las circunstancias hagan posible, esta reforma constitucional ineludible. Y debería acompañarse de otros retoques menores sugeridos con frecuencia y que han recabado un elevado acuerdo en la academia constitucionalista («La Reina consorte o el consorte de la Reina»; el estatuto del Príncipe heredero; ámbito de la Ley orgánica del art. 59.5; lenguaje no sexista...).

## JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Es evidente que, al igual que sucede con otras materias contempladas en la Constitución, hay aspectos de la regulación de la Corona en los que se requiere

acometer, bien una reforma constitucional, bien alentar un desarrollo plausible, atento a la aclaración o concreción de los preceptos constitucionales de referencia, en ocasiones por medio de normas, en otras, de prácticas políticas.

Así, en primer lugar, debe modificarse el art. 57.1 CE, a través del procedimiento agravado del art. 168, a fin de suprimir la histórica regla sucesoria, arrasada desde las Partidas y, hoy, ciertamente, anacrónica, que otorga preferencia en el grado al varón. A mi juicio, este es el único precepto del Título II que requiere una modificación expresa, de carácter indefectible, de la Norma Fundamental; ya que otros lo que exigen es, más bien, desarrollos normativos, o su mera actualización en las ocasiones en las que deban aplicarse.

Así, en lo que se refiere a los demás apartados del art. 57, los cuales atraen la mayor parte de las dudas expuestas hasta el presente, cabe indicar que, habida cuenta de la escueta referencia hecha por la Constitución, conviene que un real decreto defina el estatuto del príncipe o princesa herederos (art. 57.2). Por otro lado, se ha de confiar a las Cortes, reunidas en sesión conjunta, decidir, mediante acuerdo, la provisión de la sucesión, cuando todas las líneas llamadas en Derecho se declaren extinguidas (art. 57.3). En lo que al art. 57.4 CE toca, es necesario combinar, cuando el caso excepcional se suscite, la decisión impeditiva regia del matrimonio de las personas con derecho a la sucesión, comunicada a las Cortes a través del Gobierno responsable, con el acuerdo o resolución coincidente de las Cámaras. Y en lo que al 57.5 CE respecta ha de apostarse porque leyes orgánicas, singulares y específicas, atenedas a las circunstancias del caso concreto, resuelvan, en cada supuesto, las abdicaciones, renunciaciones o dudas de hecho o de derecho en el orden sucesorio que se susciten, por lo que hay que descartar el recurso a una ley orgánica general y abstracta, para que sea ésta quien regule, con carácter previo, situaciones, por definición, imprevisibles, al no haber aun sucedido y estar condicionadas por el hecho o acontecimiento causante. El precedente de la abdicación acaecida en 2014, corrobora lo prudente y acertado de este criterio. Así mismo, esto último deberá hacerse si se presenta el supuesto de la inhabilitación del Rey (59.2): una ley orgánica «ad hoc» regulará el caso, concretando el alcance de las causas físicas y psíquicas propiciatorias de tal declaración; del mismo modo que otra ley orgánica, de carácter singular, será quien, en su caso, restituya al titular de la Corona al ejercicio de sus funciones, una vez que se constate el cese de esas causas. También entiendo que, por ley, se deberá regular, cuando se precise, la tutela del rey menor (art. 60 CE), al no ser aquí aplicable el régimen general previsto en el Código Civil y no haber prevenido la Constitución nada acerca de su objeto y alcance, si no únicamente en relación a sus formas de constitución. Por su parte, compete a las Cámaras ordenar, de conformidad con la Constitución, el procedimiento referido, tanto al juramento regio, como al protagonizado por el príncipe o princesa heredera (art. 61 CE). De todos modos, las acertadas experiencias acumuladas en ambos supuestos constituyen referencias ineludibles a tener en cuenta. Igual protagonismo cabe atribuir a las prácticas observadas orientando el ejercicio de las competencias del Rey: muy especialmente en lo referente a la

propuesta regia del candidato a Presidente del Gobierno (art. 62 d), en relación con el 99 CE), sobre todo, una vez que la fragmentación del espectro político-parlamentario, a partir de 2015, obligó a adoptar usos nuevos, hoy elevados al rango de convenciones.

## GÖRAN ROLLNERT LIERN

Me voy a tomar la libertad de contestar a la primera parte de la pregunta con una pregunta retórica previa cambiando el verbo utilizado («deberían»). ¿Hay aspectos de la regulación constitucional de la Corona que se «podrían» cambiar? Evidentemente podría cambiarse la regulación constitucional de la Corona para mejorarla, pero que pueda cambiarse no significa necesariamente que «deba» hacerse si ello implica una reforma agravada de la Constitución y me referiré a ello en la contestación a la segunda parte de la pregunta (¿interpretación evolutiva o reforma constitucional?).

Entrando en esos aspectos concretos que podrían modificarse, voy a seguir la misma sistemática del Título II. Así, en el artículo 56.1, pese a que he apuntado que genera confusión, mantendría la expresión «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones» porque puede dar cobertura a facultades implícitas en la posición constitucional de un Jefe de Estado como es el derecho de mensaje, especialmente en circunstancias excepcionales (piénsese en el 23-F o en el discurso del 3-0) y a estos efectos sí sería conveniente que quedara explícito si el mensaje refleja la opinión del Rey (aunque se presuma refrendada por el Gobierno si este no la desautoriza) o si, por el contrario, expresa el criterio del Ejecutivo siendo este responsable políticamente de su contenido. Dejo para la siguiente pregunta la cuestión de la inviolabilidad (art. 56.3) pero sería bueno especificar que, como admite la doctrina y viene sucediendo en la práctica, la distribución de la cantidad que el Rey recibe de los presupuestos del Estado (art. 65.1) no requiere refrendo, conclusión a la que podría llegarse también por vía interpretativa a partir del uso del mismo adverbio («libremente») que en el nombramiento y relevo de los miembros de su Casa expresamente exceptuado de refrendo por el art. 56.3.

Por lo que se refiere a la sucesión en la Corona (art. 57), además de la muy comentada y pacíficamente aceptada equiparación del varón y la mujer en el orden sucesorio, habría que actualizar alguna terminología del art. 57.1, que proviene del Derecho histórico con origen último en Las Partidas, para adaptarla al moderno Derecho de familia y sucesiones pues no parece que tenga sentido hablar de «línea anterior» y «posteriores» en lugar de línea directa y línea colateral. Por otra parte, cuando el art. 59.2 prevé una posible «inhabilitación» del Rey para el ejercicio de su autoridad y un reconocimiento de su «imposibilidad» por las Cortes Generales, debería clarificarse que se trataría, en todo caso, de una incapacidad física o mental y en ningún caso de una eventual deposición por razones políticas

que sería contradictoria con la naturaleza vitalicia de la Jefatura del Estado monárquica.

La regulación constitucional de la tutela y la Regencia (arts. 59 y 60) podría ser también objeto de algún retoque. Por ejemplo, no parece razonable que la nacionalidad española de origen sea requisito para ejercer la tutela y no para la Regencia en la que basta la nacionalidad española; si es por recelo o desconfianza hacia un tutor extranjero nacionalizado español sería más lógico que se proyectara en la Regencia como institución que ejercería las funciones constitucionales del Jefe del Estado. También la exigencia de que el padre o la madre del Rey menor o incapaz permanezcan viudos para ejercer la tutela podría ser reformulada en términos de que el progenitor llamado a la tutela cuyo matrimonio haya sido disuelto (por viudedad o por divorcio) no haya contraído nuevo matrimonio, manteniendo la misma lógica del precepto (evitar la posible influencia del nuevo cónyuge sobre quien ejerce la tutela del Rey) y esta misma previsión debería extenderse a la Regencia.

Esto último, que puede parecer una simple adaptación a los tiempos, es, en realidad, la punta de un iceberg que permanecerá sumergido en tanto en cuanto no se presenten las circunstancias que lo hagan emerger y con ello me estoy refiriendo a la problemática aplicación a la Familia Real —como ya ha apuntado en algunas ocasiones el profesor Torres del Moral— del Derecho Civil en materia de familia y sucesiones, especialmente tras algunas reformas introducidas desde la entrada en vigor de la Constitución: piénsese si tendría algún sentido que la sucesión en una Jefatura del Estado que se transmite hereditariamente en el seno de una familia concreta pudiera verse afectada si el Rey pudiera adoptar a un hijo de mayor edad que sus hijos biológicos o si apareciera un descendiente extramatrimonial con mejor derecho que el heredero por filiación matrimonial en atención a los criterios de sexo y edad; si el sucesor en la Corona pudiera contraer matrimonio con otra persona del mismo sexo y recurrir a la adopción o a la gestación subrogada para tener descendencia a la que transmitir el trono en detrimento de los parientes biológicos; o si un descendiente del monarca cambiara de sexo alterando el orden sucesorio entre descendientes de la misma línea y grado por aplicación de la preferencia otorgada al varón.

Pues bien, de la misma forma que habría que responder a estas últimas cuestiones que puedan sobrevenir aplicando la lógica intrínseca a la singularidad de la forma monárquica de la Jefatura del Estado —esto es, que la transmisión de los derechos sucesorios debe producirse dentro de los descendientes por naturaleza nacidos de un matrimonio heterosexual, en consonancia con la regulación tradicional de la sucesión que el art. 56 recoge del constitucionalismo histórico desde 1837—, la mayoría de los aspectos mencionados pueden ser afrontados mediante una interpretación finalista del texto del Título II completado con las previsiones que puedan establecerse en la ley orgánica prevista en el art. 57.5 para resolver las dudas sucesorias y en el inédito Reglamento de las Cortes Generales para regular las sesiones conjuntas en las que se ejerzan las competencias no legislativas

relativas a la Corona; en este sentido, no sería necesaria una reforma constitucional que devendría no solo extraordinariamente dificultosa por la rigidez del procedimiento agravado sino políticamente inoportuna e inconveniente en un contexto de polarización que la contaminaría con un inevitable significado plebiscitario.

## ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

A mi juicio, es obvia la necesidad de eliminar, tan pronto como sea posible, la primacía del varón en el orden sucesorio. Algo que —también, obviamente— exige reformar el texto constitucional. En cuanto a lo referido a la inviolabilidad regia, volveré a ello al hilo de la siguiente pregunta, pero adelanto que en mi opinión cualquier modificación con pretensión de formalización jurídica habría de encauzarse a través del mismo procedimiento de reforma, porque no parece posible por vías meramente interpretativas.

Al margen de esos aspectos, otros aspectos podrían sin duda ser objeto de reflexión con vistas a una eventual modificación o precisión. Pero, siempre en mi opinión, tales cambios no parecen —al menos, hoy por hoy y a la vista de la experiencia— imprescindibles, ni excesivamente relevantes, por lo que no requerirían una reforma formal, bastando —aquí sí— una evolución de la práctica. Tal es el caso, por ejemplo, de la posible extensión del refrendo a algunos de los actos propios que hoy no lo exigen, como el nombramiento del personal de la Casa del Rey: en la práctica, tal refrendo se ha normalizado, lo que pone de manifiesto que, como tantas veces ha ocurrido en la historia de la monarquía, esta es capaz de adaptarse a las exigencias de cada momento histórico. Una evolución similar, no formalizada constitucionalmente pero sí por vía legislativa, es la que se ha dado en ámbitos como el de la transparencia institucional [art. 2.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dispone la aplicación de la normativa a «La Casa de su Majestad el Rey»]; y seguramente sería posible identificar otras cuestiones susceptibles de mejora, pero no necesitadas de una reforma constitucional.

3. *¿Cómo valora, en concreto, el artículo de la Constitución en el que se configura la inviolabilidad del Rey? ¿Cree necesaria su reforma o cabe en su opinión una interpretación conforme con el principio de igualdad?*

## MANUEL ARAGÓN REYES

La Constitución es clara sobre la inviolabilidad del Rey, en cuanto que el art. 56. 1 CE determina que: «la persona del Rey es inviolable». Se trata de un atributo personal, que ha de desligarse de la irresponsabilidad del Rey (prevista

también a continuación en dicho precepto) por sus actos institucionales como jefe del Estado, ya que la responsabilidad respecto de ellos recae sobre la autoridad que los refrenda.

En mi opinión, la inviolabilidad personal del Rey debiera mantenerse. Aparte de que no cabe, en modo alguno, dada la reserva de Constitución a la que más atrás me he referido, modificarla por ley, así como tampoco por vía interpretativa, imposible por la claridad del término («la persona del Rey») y porque no hay una contradicción constitucional entre el art. 14 (igualdad de todos los españoles ante la ley) y el 56. 1, pues la regla general de igualdad del art. 14 de la Constitución está excepcionada, expresamente, para el Rey, por el art. 56.1 de la propia Constitución.

Eliminar la inviolabilidad regia mediante una reforma constitucional (única manera de hacerlo) supondría, sencillamente, desfigurar por completo a la Monarquía, ya que se trata de un elemento esencial de esa forma política. No en vano está recogida en las Constituciones de todas las Monarquías parlamentarias europeas. Y no es sólo un privilegio del Monarca, sino que lleva aneja una obligación: el contrapeso de la inviolabilidad es el deber de ejemplaridad del Rey y la carga de abdicar cuando esa ejemplaridad no se cumple.

En este punto debo advertir que la previsión del art. 59.2 de la Constitución acerca de la autorización por las Cortes Generales de la inhabilitación del Rey para el ejercicio de sus funciones no resulta de aplicación para supuestos de incumplimiento por el Rey de sus obligaciones constitucionales, ya que sólo cabe para situaciones de imposibilidad física o psíquica que le impidan el ejercicio de su cargo. Esa afirmación no sólo se basa en el significado histórico y de Derecho Comparado de dicha cláusula, sino también en una recta interpretación constitucional, pues carecería de sentido que una decisión tan esencial para la Monarquía, como es la remoción del Rey, pudiera quedar a la libre apreciación política del parlamento. Máxime cuando para tal autorización parlamentaria no se requiere, en el art. 59.2, de mayorías cualificadas, sino que, ante el silencio de dicho precepto, habría de serlo por mayoría simple, dado lo establecido en el art. 79.2 de la Constitución.

Sería un absurdo que la remoción, por motivos políticos, del presidente del Gobierno (moción de censura) requiera de mayoría absoluta de la Cámara y en cambio la del Rey (figura constitucional de muy superior entidad estatal que la del presidente del Gobierno) sólo lo fuese por mayoría simple. En definitiva, la previsión del art. 59.2 de la Constitución nunca puede servir para una especie de enjuiciamiento político por las Cortes del titular de la Corona. Sólo está para que las Cortes comprueben, autoricen, una realidad objetiva que les será dada y probada: el caso de que la persona del Rey, por causas física o psíquicas, se encuentre incapacitado para ejercer sus funciones.

Por ello, la contrapartida de la inviolabilidad del Monarca, para el supuesto hipotético de falta de ejemplaridad, únicamente radica en el deber de abdicar: un deber político y no jurídico, pero de indudable eficacia, pues, si no se cumpliera,

lo que pudiera suceder es la desaparición de la propia Monarquía a través del procedimiento de reforma del art. 168 de la Constitución. Aquí se muestra, de nuevo, el equilibrio entre normas políticas y normas jurídicas que es la esencia de la institución monárquica.

No cabe, pues, una Monarquía parlamentaria sin la inviolabilidad personal del Rey. Pero también, a mi juicio, supondría una desvirtuación de la Monarquía reducir esa inviolabilidad excluyéndola para los actos privados del Monarca, reducción que también, e inevitablemente, requeriría de una reforma constitucional, no sólo porque los términos del art. 56.1 son claros, sino también porque no caben leyes meramente interpretativas de los preceptos constitucionales, como el Tribunal Constitucional ha reiterado.

Dicho lo anterior, esa reforma constitucional que excluyera de la inviolabilidad los actos privados del Rey, la considero tan inoportuna como inadecuada. De un lado, porque para los actos constitucionales del Monarca, que son «actos debidos» en cuanto que son previamente adoptados por otros órganos del Estado, está prevista la irresponsabilidad del Monarca, en coherencia con que la posible responsabilidad por dichos actos recae en la autoridad refrendante; y, de otro, porque la inviolabilidad es «de la persona» del Rey y no de su condición de titular de la Jefatura del Estado. Por ello, en todas las Monarquías europeas la inviolabilidad del Monarca significa que «no podrá ser sometido a juicio por los tribunales». El único caso, el de Suecia, en el que, pese a que en su Constitución existe esa misma expresión, hay debate doctrinal acerca de la responsabilidad ante la justicia por los actos privados, la doctrina mayoritaria se inclina porque ello únicamente pueda suceder después de una posible abdicación: al rey en ejercicio no cabe llevarlo a juicio ante los tribunales.

Esa es, pues, una característica común de todas las Monarquías parlamentarias, incluyendo la nuestra: la inviolabilidad cubre, pues, tanto los actos públicos del Rey como sus actos privados. Respecto de los actos públicos, porque, como ya dije, la responsabilidad de los mismos (que son actos debidos y han de tener un refrendante que la asume) no recae sobre la persona del Rey, y respecto de los actos privados porque someter personalmente al Rey a la acción de la justicia conduciría, inevitablemente, a la destrucción del estatuto constitucional del Rey como jefe del Estado (no en vano este tipo de inviolabilidad está reconocida, incluso internacionalmente, a los jefes del Estado durante el ejercicio de su cargo, e incluso, de manera general e incondicionada, en nuestra Constitución, art. 66.3, a las Cortes Generales), así como también a la desnaturalización del significado del Rey como titular de una institución histórica, trascendente y «supra partes», la Corona, que es la base insustituible (art. 57 CE) de la propia Monarquía.

En consecuencia, y a mi juicio, no sólo resulta jurídicamente imposible modificar por ley (ni por vía interpretativa) el ámbito de la inviolabilidad del Rey, es que ello ni siquiera resultaría oportuno mediante una reforma constitucional.



## ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

La no responsabilidad —en un sentido amplio— junto con el carácter no electivo de la Jefatura del Estado son elementos consustanciales a la naturaleza de la institución monárquica. La Constitución española no se aparta del modelo constitucional de las monarquías europeas que acogen, en su articulado, una referencia expresa a la no responsabilidad del Rey, en general, y su inviolabilidad, en particular. Algunas de ellas, incluso, aluden a la santidad de su persona (Dinamarca y Noruega).

Los problemas que plantea la inviolabilidad del monarca son esencialmente dos. El primero es que afecta a su persona y no se limita, por tanto, solo a sus actos, como en el caso de la no responsabilidad. Desde esta perspectiva, la inviolabilidad constituye el corolario de la no responsabilidad y afectaría a todo tipo de actos, en especial, a aquellos no sujetos a refrendo, incluidos los privados. Y el segundo es que se aplica durante el desempeño de su magistratura y ésta no tiene plazo de caducidad: su carácter vitalicio solo se quiebra con la voluntad del propio monarca de abdicar. Incluso si así fuera, no puede instarse ninguna acción judicial contra el Jefe del Estado por los actos realizados durante su reinado, a pesar de que sus consecuencias puedan subsistir tras la abdicación o en caso de delito no se haya agotado el plazo para su prescripción. No cabe, a mi juicio, limitar ni su significado ni su alcance a través de la vía interpretativa. La literalidad del art. 56 CE lo impide: la Constitución no atribuye inviolabilidad al Jefe del Estado —aludiendo al cargo desempeñado—, sino que refiere esta prerrogativa, de forma expresa, a la persona del Rey. Por esta razón, la posibilidad de circunscribirla a la órbita de actuación del monarca en el desempeño de sus funciones constitucionales o a sus actos públicos solo sería posible con una reforma constitucional que expresamente así lo contemplara. Dicha modificación comportaría, necesariamente, la desvinculación de esta prerrogativa de la persona del Rey. Si así fuera, la reforma constitucional debería, necesariamente, delimitar qué actos —de carácter privado— quedarían excluidos de la prerrogativa. Pero, sobre todo, en qué posición quedaría el Jefe del Estado en caso de que pudiera generarse algún tipo de responsabilidad por los actos excluidos: principalmente, si gozaría o no de la condición de aforado o en qué sentido afectaría al desempeño de sus funciones constitucionales. Posiblemente una reforma constitucional en este sentido generaría más incertidumbres de las que plantea el instituto de la inviolabilidad tal y como está contemplado en el art. 56.3 CE.

Ahora bien, que el Rey sea inviolable no significa que pueda delinquir con total impunidad, desde la perspectiva constitucional. En este sentido, no debemos olvidar la potencialidad de la inhabilitación prevista, es verdad que, de forma harto difusa, en el art. 59.2 CE. A pesar de ser un instituto que se asocia a estados relativos a la condición civil de las personas (enfermedad, demencia, etc.), la Constitución no identifica los motivos que la activan. No hay impedimento alguno para considerar que entre estas causas podrían ser consideradas

los actos privados del Rey. Sería él mismo quien se inhabilitaría si realiza algún acto que atente a la Constitución y a los principios y valores que en los que se asienta nuestra democracia constitucional y el orden jurídico que lo sustenta. No se trata de reclamar ningún tipo de responsabilidad ni de censurar sus actos —observando estrictamente los términos en los que se sitúa la inviolabilidad del Jefe del Estado en las SSTC 98 y 111/2019, de 17 de julio y 2 de octubre, respectivamente—. Por el contrario, se justifica en la exigencia de un comportamiento acorde con la norma que legitima su existencia como órgano del Estado y que fija su posición, su estatuto y funciones. Serían, en todo caso, las Cortes las que deberían reconocer esa imposibilidad para el ejercicio de su autoridad y las que decidieran sobre su alcance temporal. En las monarquías europeas ya existe algún precedente de inhabilitación del Rey: Bélgica (1990) y Luxemburgo (2008), aunque motivado, en ambos casos, por la negativa a cumplir con los cometidos asignados en el ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado.

A la vista de lo anterior, me inclino porque una futura reforma constitucional, manteniendo la prerrogativa de la inviolabilidad tal y como está formulada, pueda abordar esta cuestión desde la perspectiva de los efectos de la inhabilitación. Para ello tenemos modelos en el constitucionalismo europeo. En Suecia se dispone la competencia del Parlamento, previa comunicación del Gobierno para que en el caso de que, durante seis meses, el Rey o la Reina no puede ejercer o no ejerce sus funciones de Jefe de Estado, pueda decidir si considera que se ha producido la abdicación (art. 13 *Instrument of Government*). Incluso, seguir el modelo constitucional holandés en el que se contempla la posibilidad que el rey abandone temporalmente el ejercicio de la autoridad real y reasumirlo en virtud de una ley, siendo, a tales efectos, el Parlamento el órgano que debe deliberar y decidir sobre esa materia (art. 36 Constitución de los Países Bajos).

## ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

El artículo 56.3 CE se refiere a que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». Con respecto al constitucionalismo histórico presenta como novedad la supresión de la referencia al carácter sagrado del Rey, como ya se hiciera en la Constitución de 1869. He defendido que la inviolabilidad en los términos en que se recoge forma parte del pacto constitucional y no puede entenderse desgajada de la función de la Corona en el sistema constitucional y que su modificación, si es que procede, debe hacerse preferentemente a través de reforma constitucional por la vía prevista del art. 168 CE, que ciertamente es compleja.

Por otra parte, hay que recordar que, como todas las prerrogativas, también el estatuto particular del Jefe del Estado sólo es explicable a partir de la función constitucional, que para ser desarrollada requiere la protección frente a cualquier

intento de instrumentalización del control político o jurisdiccional, que termine con la pieza de integración del sistema. Eso es lo que justifica la inviolabilidad y no sólo la irresponsabilidad regia. En este sentido, la STC 98/2019, en el FJ 3 es clara en cuanto al sentido institucional de la inviolabilidad: «la «inviolabilidad» preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos; se hallan estos fundamentados en su propia posición constitucional, ajena a toda controversia, a la vista del carácter mayoritariamente debido que tienen. De otro lado, a la «inviolabilidad» se une la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría. Ambos atributos que el art. 56.3 CE reconoce al rey se justifican en cuanto condición de funcionamiento eficaz y libre de la institución que ostenta.» Más adelante, el TC acierta al señalar que esta prerrogativa le protege frente al riesgo de injerencia de otros poderes del Estado. Y considera que su supresión afectaría al sistema de equilibrios diseñado por el constituyente en 1978.

Sin embargo, es comprensible que la crisis suscitada en relación con el Rey Emérito Juan Carlos I haya precipitado el debate sobre la inviolabilidad —hasta hace poco tiempo residual—, llevando a cuestionar su acierto en los términos del art. 56.3 CE. Desde luego para mantener la regla de la inviolabilidad se requiere de una la ejemplaridad máxima del depositario de la Corona. He escrito recientemente que, si bien la inviolabilidad tiene una dimensión de protección de la función constitucional de la Corona, cuando no es así se convierte en una suerte de *inviolabilidad destructiva*, que, en lugar de garantía del sistema, se percibe como impunidad que afecta al titular, a la Corona y sobrevuela el sistema constitucional. Me permito recurrir a una figura para explicar el efecto de la inviolabilidad. Puede imaginarse la inviolabilidad como una campana-lente de cristal de cobertura absoluta (irrompible) que protege el interior donde se sitúa la Jefatura del Estado, con la finalidad de prevenir de injerencias o ataques a la institución; al mismo tiempo que implica inatacabilidad, esa lente de cristal tiene un efecto *zoom* que aumenta la repercusión social de los hechos que se refieran al titular de la Corona, de los que tampoco se puede defender en un proceso. Sin ejemplaridad, la inviolabilidad entra en crisis como prerrogativa institucional, pero sin lealtad constitucional la inviolabilidad tampoco protege del deterioro de la imagen de la institución. Por eso, el problema supera a la previsión normativa, y si se quiere conservar la Corona, son necesarios los dos elementos: la ejemplaridad y la lealtad, pues como acertadamente ha señalado Solozábal la inviolabilidad reta a las exigencias del Estado de Derecho y debe ir acompañada de una extraordinaria ejemplaridad.

En cuanto a la pregunta de cómo reformar o si basta con interpretar considero me inclino por la reforma constitucional, pues la inviolabilidad se refiere «a la persona del rey» y como añadido a la exención de responsabilidad. Por otra parte, reducir la inviolabilidad por desarrollo legislativo plantearía el problema de la fuente y del riesgo de politizar la regulación de la Corona.

## JOAN OLIVER ARAUJO

El artículo 56.3 inicia su redacción afirmando que «la persona del Rey es inviolable». La doctrina entiende que la inviolabilidad vendría a ser un «status» personal de inmunidad frente a las leyes penales o, dicho en román paladino, que el Rey, haga lo que haga, no puede ser juzgado. Ello nos lleva inexorablemente a plantearnos qué sucedería en el supuesto, evidentemente posible, de un Rey delincuente (no hace falta pensar en supuestos antiguos de Reyes asesinos o violadores, sino en supuestos más posibles, como el de un Monarca que comete un homicidio imprudente por conducir bajo los efectos del alcohol, que defrauda a Hacienda o que pide y recibe comisiones ilegales). Actualmente, el Rey de España, por ser constitucionalmente inviolable, no está sujeto a las leyes penales y, por tanto, si no abdica (decisión siempre voluntaria) no será posible imponerle la sanción correspondiente a su conducta delictiva. Este planteamiento resulta incompatible con la existencia de un Tribunal Penal Internacional, que no admite excepciones personales a su jurisdicción.

El profesor Gimbernat Ordeig, en un brillante artículo titulado «Los privilegios penales de la Familia Real», ha escrito: «El artículo 56.3 CE establece que la persona del Rey es inviolable... Ello quiere decir que el Rey puede matar, violar o robar sin que por esos hechos sea posible abrir diligencias penales contra él, lo que vulnera no solo el principio de igualdad ante la ley, sino también el de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues los perjudicados por los eventuales asesinatos, violaciones o robos reales no pueden exigir ante los tribunales que esas conductas punibles sean compensadas con la imposición de una pena al autor». Esta inviolabilidad del Jefe del Estado español —sigue diciendo el eminente penalista— apenas tiene paralelo en el Derecho Comparado actual. Tras calificar los privilegios penales de los que goza el Rey de «intolerables y antidemocráticos», afirma —con criterio que nosotros compartimos plenamente— que «esos privilegios deben desaparecer de raíz y para siempre; y cuanto antes, mejor». En la misma línea de pensamiento, el profesor González Pérez ha subrayado que, «en un Estado de Derecho, es inconcebible cualquier exclusión... en razón de la persona», no pudiendo existir «personas inmunes al control judicial».

A nuestro juicio, para resolver este problema, una hipotética solución sería que las Cortes (por mayoría cualificada) pudieran inhabilitar permanentemente al Rey para el ejercicio de su oficio y, acto seguido, pusieran en marcha el mecanismo sucesorio del artículo 57 CE. Con lo cual, el Monarca presuntamente delincuente, al ser despojado de su cargo, ya dejaría de ser Rey y podría ser procesado (igual que un Presidente de la República al finalizar su mandato), con todas las garantías que fueran precisas y todas las cautelas que la excepcionalidad de la situación hiciera aconsejable. Con criterio análogo, ya en 1982, el profesor López Guerra escribió: «En el remoto caso de que el Monarca llevase a cabo un acto materialmente delictivo y penalmente tipificado, cabría aplicar el artículo 59.2, es decir, considerar que el Rey se halla inhabilitado para ejercer su cargo». Sin embargo, con la actual Constitución es dudoso que esta solución pudiera

llevarse a cabo, pues el artículo 59.2 CE solo parece contemplar la inhabilitación temporal (si bien ilimitada en el tiempo), pues la respuesta que le da es siempre la Regencia, que es una figura de carácter provisional, que suple de forma interina al titular de la Corona, pero no lo sustituye. Ante esta situación, proponemos una reforma de la Constitución que prevea, de forma expresa, que las Cortes puedan inhabilitar al Rey no solo de forma temporal, sino también de forma permanente, tanto por motivos de salud (física o psíquica) como por cuestiones de indignidad en su vida pública o privada (que, en el caso de un Jefe del Estado, nunca puede del todo privada). Si no se considera oportuno *reformular* la Constitución en estos momentos o no resulta posible hacerlo, también podría lograrse el mismo objetivo *interpretando* que la posibilidad de inhabilitación del Monarca, que prevé el citado art. 59.2 CE, también puede ser indefinida o permanente.

Por otra parte, en la búsqueda de una solución que evite el desatino jurídico de la inviolabilidad absoluta, *die ac nocte*, del Rey, algunos autores (entre ellos, Ruiz Robledo), a nuestro juicio con buen criterio, han propuesto *reinterpretar* el texto literal del artículo 56.3 CE («la persona del Rey es inviolable»), limitando la referida inviolabilidad a los actos *públicos* del Rey (los que llevan refrendo). Por el contrario, los otros (los no refrendados) no se considerarían actos regios, sino actos *privados* de la persona que ocupa la Jefatura del Estado, pudiendo ser impugnados ante el Tribunal Supremo. De este modo, el Monarca reinante gozaría, en sus actos privados, del mismo aforamiento que los Reyes eméritos y la Princesa de Asturias, pero dejaría de ser inviolable en este ámbito de su vida. Es cierto que no ha sido esta la lectura que, hasta la fecha, han realizado el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, pero son cada vez más y más cualificadas las voces en la doctrina que se levantan reclamando este cambio en la interpretación de aquel desafortunado precepto.

## AMELIA PASCUAL MEDRANO

El art. 56.3 declara de forma taxativa y sin mayor distinción que «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». La *inviolabilidad* vendría, por un lado —sentido activo—, a proteger de modo especial a la persona del monarca, y por el otro —sentido pasivo— a hacerla inmune frente a las leyes penales o civiles; mientras que, por su parte, la *irresponsabilidad* se referiría más bien a que el Rey no tiene responsabilidad ni jurídica ni política por los actos en el desempeño de su cargo.

En suma, a mi juicio, el Rey, sean sus actos públicos o privados, no está sujeto a responsabilidad, lo cual, de nuevo, sólo puede encontrar una fundamentación lógica en su funcionalidad —en su carácter de prerrogativa— de cara al desempeño de la posición atribuida a la Corona. «Defensa eficaz —señala la STC 11/2019— frente a cualquier tipo de injerencia de los otros poderes del Estado».

Es comprensible el rechazo que ello genera en cuanto ámbito exento de control y excepción —por más que dispuesta constitucionalmente— del principio

de igualdad y, por ende, las interpretaciones doctrinales que tratan de ligar la inviolabilidad, únicamente, al ejercicio de las funciones que corresponden al Jefe del Estado, pero, aceptada la forma monárquica, es difícil separar la Corona de la persona que la ostenta y, por tanto, su actividad privada de la pública.

Modificar este estatus de intangibilidad de la persona del Rey requeriría, en mi opinión, una reforma constitucional, si bien esta, posiblemente, acabaría configurando un *tertium genus* de nuestra jefatura del Estado que seguiría siendo una excepción a la igualdad, pero despojada de un atributo o prerrogativa que persigue facilitar los cometidos que la Constitución le atribuye.

Pero, ¿qué hacer entonces ante un eventual supuesto en que la conducta del Rey fuere inadecuada o incluso delictiva? O, de otro modo, ¿qué hacer si el Rey no responde a la ejemplaridad que, en el fondo, presume la Constitución, al atribuirle este singular estatus en un Estado de Derecho?

Como es sabido, la irresponsabilidad del titular de la Corona por los actos en el ejercicio de sus funciones viene resuelta por la responsabilidad del refrendante, o la invalidez si carecen del correspondiente refrendo. Pero recuérdese que no existe un mecanismo jurídico que resuelva la omisión o no actuación del Monarca cuando ello le fuera debido por la Constitución.

En cualquier caso, lo que resulta más problemático es la imposibilidad —evidenciada en los últimos tiempos— de enjuiciar a la persona del Rey por los delitos de derecho común que pudiera cometer y que, por consiguiente, sólo a él son atribuibles: la inviolabilidad como inimputabilidad o causa de exclusión de la pena por la función que el Rey desempeña.

Todo indica que en situaciones en que una acción persecutoria se viera desactivada por aquellas notas, sólo quedaría una abdicación voluntaria o una reforma constitucional. Además, claro, de la vía indirecta desde el artículo 59.2 CE.

He defendido que una correcta y sistemática interpretación de la inhabilitación allí prevista y la subsiguiente Regencia, identifica aquella sólo con las circunstancias impeditivas de ejercicio de las funciones por el Rey, no siendo, por tanto, garantía de neutralización de acciones inadecuadas o delictivas.

No obstante, y a pesar de las objeciones que pudieran hacerse, un uso *diagonal* de aquel precepto podría verse como una eficaz salida a situaciones en que una actuación gravemente reprochable del monarca —política o penalmente— ponga en cuestión el propio orden constitucional. La experiencia histórica y comparada muestran que, en efecto, la Regencia ha servido para tratar crisis que, de otro modo, difícilmente se habrían superado sin quebranto de la propia forma monárquica.

## JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

La discusión actual predominante afecta a la inviolabilidad jurídica del Rey, una protección especial que se relaciona con la persona y no con las funciones

constitucionales que ejerce el titular de la Corona. A ese respecto, considero que no cabe solución alguna por vía interpretativa si lo que se desea es someter a control judicial ciertos actos del monarca, considerados de naturaleza privada, ya que el art. 56.3 CE atribuye a esa inviolabilidad, de forma concluyente, un carácter absoluto o pleno, refiriéndose a todas las dimensiones de su conducta. El Tribunal Constitucional ha ratificado dicha lectura en sus sentencias 98/2019 y 111/2019. Por tanto, no existe otra alternativa, si es aquello lo que se pretende, que promover una reforma expresa de la Constitución, mediante el procedimiento agravado previsto en el art. 168 CE, con el fin de sustraer y precisar los actos no derivados del ejercicio de las funciones y competencias asignadas al monarca, por los que éste se ha de considerar, en cualquier caso, irresponsable, a fin de posibilitar su sometimiento a control judicial. Adicionalmente, tal reforma requeriría la modificación del art. 55 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), para facultar a las Salas de lo Civil y lo Penal del Tribunal Supremo, a fin de que pudieran tramitar acciones dirigidas contra el Rey, ya que, en la actualidad, esto sólo se permite en relación con aquellos actos realizados por un monarca que ha abandonado su cargo.

Aun así, en mi opinión, tal reforma no sería coherente con el singular estatus constitucional del Rey, que, cabe recordar, no es, sólo, Jefe de Estado, sino «símbolo de su unidad y permanencia» (art. 56.1 CE), cualidad ésta que personifica el monarca en tanto que titular de la Corona, confiriéndole una dignidad especial, suplementaria, a tener muy en cuenta. En concordancia con esa doble naturaleza que presenta la Corona, a la que con tanta inteligencia se refirió, en su día, el maestro García Pelayo, la mejor solución, creo, es la que ya ofrece la Norma Fundamental. Una solución que, por cierto, ya hemos experimentado, no sólo en España, y que consiste en crear las condiciones políticas que hacen inevitable la abdicación del Rey (art. 57.5 CE), acto jurídico éste que permite que, una vez despojado el monarca de su magistratura, pueda procederse contra él, exigiéndole, en su caso, la eventual responsabilidad jurídica que se derive de sus actos; aun cuando ese control no pueda afectar a los realizados durante su reinado, que gozan de una permanente protección constitucional.

## GÖRAN ROLLNERT LIERN

El contexto de sucesivos escándalos de irregularidades financieras y fiscales protagonizadas por Don Juan Carlos, con el telón de fondo de infidelidades matrimoniales y mal uso de recursos públicos, no ayuda precisamente a una reflexión serena y desapasionada, abstracta y no *ad hominem*, sobre la inviolabilidad del Rey. Debo reconocer que, si en un principio me parecía lógico considerar que el alcance de la inviolabilidad regia debería limitarse a los actos realizados en ejercicio de sus funciones y no cubrir los actos privados, hoy en día, habiendo leído a otros colegas al respecto, no soy partidario ni de reformar ni de interpretar en ese

sentido el art. 56.3 de la Constitución e intentaré explicarme en las siguientes líneas.

El Rey es el símbolo viviente del Estado y lo es en cuanto Jefe de Estado vitalicio y en tanto no abdique de la Corona. Partiendo de este presupuesto, el Rey, en cuanto encarnación simbólica del Estado, no puede ser sometido a enjuiciamiento ante ninguna jurisdicción y sería vano todo intento de distinguir entre la persona del Rey, que realiza actos privados residenciables judicialmente, y la función sustancialmente simbólica del Rey, por cuanto esta última le acompaña en todo momento y circunstancia. Tampoco un Rey que haya abdicado debe poder ser sometido a procedimiento judicial alguno por los actos realizados durante su reinado, por más que esto repugne al principio de responsabilidad de los poderes públicos. Pero es que el Rey no es un poder público sino la institución que representa al Estado como sujeto unitario titular de todos los poderes. Esta me parece la interpretación de la inviolabilidad del Rey más ajustada a la naturaleza vitalicia que define la magistratura monárquica y a su definición constitucional como símbolo de la unidad del Estado.

En consecuencia, no me parece necesaria ni conveniente su reforma, pero tampoco creo que sea posible una interpretación de la inviolabilidad conforme con el principio de igualdad por cuanto la monarquía es, en sí misma, una excepción a dicho principio. Remedio Sánchez lo ha señalado muy bien: se trata de un quebrantamiento constitucional (en el sentido técnico en que los explica Carl Schmitt) que rompe con un principio general al estar así establecido por el propio poder constituyente originario. En definitiva, no hay igualdad posible entre un Jefe de Estado hereditario y vitalicio y el resto de los ciudadanos; otra cosa distinta es que las desigualdades derivadas de la posición constitucional del Rey deban ser solo las que tengan justificación por la alta función que desempeña.

Dejando aparte mi posición personal, entiendo que con la actual redacción del art. 56.3 de la Constitución no cabe una interpretación restrictiva de la inviolabilidad que la circunscriba a los actos que el Rey lleve a cabo en ejercicio de sus funciones constitucionales y ello por diversos motivos: primero, porque el artículo refiere la inviolabilidad a «la persona del Rey» sin distinguir entre las actividades privadas y públicas de esa persona inviolable; y, en segundo lugar, porque la inviolabilidad solo cobra su sentido para cubrir los actos personales del Rey (De Miguel y Tajadura) desde el momento en que es innecesaria para eximirle de responsabilidad por los actos realizados como Jefe del Estado por cuanto el responsable será siempre el órgano refrendante: ¿para qué declararlo inviolable si el Rey no es responsable de los actos refrendados? Una interpretación del art. 56.3 en este sentido no sería sino una mutación constitucional y no dejaría de serlo por el hecho de que se plasmase en una reforma pactada de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prevea el enjuiciamiento de los actos privados del monarca (Ruiz Robledo); tampoco creo posible dar carta de naturaleza a dicha interpretación en una eventual Ley de la Corona a la que me referiré en la última pregunta. Otros autores (Bastida) aceptan la necesidad de reformar la Constitución para



llegar a una concepción de la inviolabilidad restringida a los actos realizados en ejercicio de sus funciones pero se muestran partidarios, sin embargo, de considerar que, al amparo del art. 59.2, las Cortes Generales puedan inhabilitar al Rey, no por incapacidad física o mental, sino para exigirle responsabilidad política por esos actos privados irregulares que no podrían ser enjuiciados por la justicia; a mi juicio, sería también una mutación constitucional contradictoria con el carácter vitalicio del oficio de Rey.

En mi opinión, la única salida constitucional para depurar la responsabilidad del monarca por una conducta personal contraria al ordenamiento jurídico o impropia de los estándares de ejemplaridad exigibles a la institución es la abdicación. Y, precisamente por ello, la posibilidad que el Rey que ya ha abdicado pueda ser perseguido y encausado por actuaciones desarrolladas durante su reinado sería contraproducente al incentivar su permanencia en el Trono para eludir el enjuiciamiento, erosionando así la credibilidad y legitimidad de la institución, como ya han señalado De Miguel y Tajadura.

Ahora bien, de la misma forma no comparto la interpretación de la inviolabilidad llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en las SSTC 98/2019 y 111/2019, tan exorbitada que entiende que esa inviolabilidad impide «cualquier tipo de censura o control de sus actos». Si bien coincido en que la actuación del Rey no puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad política alguna por las Cortes Generales (ni por los Parlamentos autonómicos que carecen de toda competencia al respecto), sería contradictorio considerar que la única forma de exigir responsabilidad al Rey es mediante la presión social y política para la abdicación y, al mismo tiempo, negar la posibilidad de que una comisión parlamentaria investigue sus actuaciones aunque su dictamen no pueda ir más allá de contribuir a que la opinión pública ejerza un cierto control político difuso (García Majado). El Rey no es el Gobierno y no cabe, por tanto, que se someta a los procedimientos de control o exigencia de responsabilidad política por parte de las Cortes, pero su actuación tiene un evidente interés público que la puede hacer merecedora de examen y debate parlamentario (Presno) y, de la misma forma, las Cortes Generales deben poder examinar la actuación, privada o pública, del Rey mediante el ejercicio de sus competencias constitucionales y reglamentarias aunque en ningún caso puedan producirse consecuencias sancionatorias para el monarca; sin duda, estas actuaciones parlamentarias pueden dar lugar a un juicio reprobatorio a modo de sanción política pero el carácter vitalicio del oficio conlleva inevitablemente la servidumbre del escrutinio constante del ejercicio virtuoso de la función constitucional y del decoro y dignidad de los comportamientos personales.

Dicho lo anterior, sería ingenuo —o cínicamente interesado— desconocer que las legítimas críticas académicas a la configuración y actuación de la Corona se convierten *ipso facto* en proyectiles contra la institución y, de la misma forma, cualquier posibilidad de indagación parlamentaria sobre la conducta pública o privada del Jefe del Estado saliente o en ejercicio sería inmediatamente instrumentalizada para cargar contra la monarquía parlamentaria española como pieza maestra del

sistema constitucional (el «régimen» de 1978) y símbolo de la unidad del Estado, de la Nación política soberana y de la Nación histórica cuya permanencia y continuidad representa. Frente a ello, la lealtad institucional a la Jefatura del Estado (que no es incompatible con la preferencia por su configuración republicana) exige que las fuerzas políticas con representación parlamentaria estén a la altura de su responsabilidad para canalizar las iniciativas constructivas y neutralizar los intentos espurios de socavar los cimientos del orden constitucional.

## ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

En este punto, y muy lamentablemente, la experiencia parece mostrar que tal configuración constitucional, coherente con la naturaleza de la institución y *a priori* perfectamente defendible en términos teóricos y funcionales, no puede mantenerse en la actualidad tal y como ha venido interpretándose hasta ahora. Y, a mi juicio, *en términos estrictamente normativos* esa configuración no admite una «interpretación evolutiva» que permita debilitar su alcance absoluto, y por tanto su naturaleza esencialmente no igualitaria, coherente con el diseño de la institución. De este modo, y en principio, la modulación *formal* de este régimen jurídico exigiría una reforma del texto constitucional, sin perjuicio de que la práctica permita *de facto* tal evolución, al menos en algunos aspectos.

Dicho en otros términos, y como se apuntaba en el apartado anterior, nada impide que se asuman, por una u otra vía más o menos formal, las consecuencias al menos de algunas actuaciones privadas. Por otra parte, no cabe ignorar que los acontecimientos acaecidos en torno a la Corona de España en la última década no pueden interpretarse haciendo abstracción de circunstancias y conductas personales, más o menos estrictamente privadas, que sin embargo han afectado seriamente al devenir de la institución. Tal vez no quepa verlas como precedentes en sentido jurídico, pero no dejan de serlo de hecho; y lo cierto es que S.M. el Rey don Juan Carlos, tras su abdicación, tiene «su lugar de residencia de forma permanente y estable en Abu Dabi», según comunicó la Casa de S.M. el Rey el 23 de mayo de 2022.

Otra cosa es, naturalmente, si se optase por la vía de la reforma «formal» del régimen jurídico, qué reforma sea preferible, o posible. Sobre este punto, a mi juicio, y en línea con lo señalado en mi respuesta a la pregunta anterior, la dificultad de establecer alguna «raya divisoria» entre conductas con relevancia pública e institucional (aunque sean privadas) y aquellas otras estrictamente privadas, en el marco de una función en principio vitalicia, me hace considerar preferible, en tanto sea posible, reforzar los controles inter e intraorgánicos (refrendo de nombramientos, transparencia e incluso control de actividades económicas, agendas, etc.), como por otra parte se viene haciendo, según desarrollaré más adelante. Evidentemente, como principio y en abstracto podría ser preferible una reforma constitucional que delimitase algunos aspectos, pero —al margen de la

evidente dificultad política y procedimental de tal reforma— admito mi incapacidad de concretar en qué términos exactos podría ser funcional a los efectos de perfeccionar el funcionamiento de la institución, y mis dudas sobre los posibles efectos imprevisibles de cualquier reforma en esta materia.

4. *¿Qué opinión le merece el procedimiento articulado para la abdicación del rey Juan Carlos I, mediante una ley orgánica singular y con la posterior reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de aforamiento?*

## MANUEL ARAGÓN REYES

Me parece que el procedimiento articulado para la abdicación del Rey Juan Carlos I fue perfectamente adecuado, primero, porque como explicaré al responder a la última pregunta, lo que el art. 57.5 CE determina para ese supuesto es una ley orgánica singular, más específicamente, una ley orgánica— acto, que fue lo que se hizo; segundo, porque el texto de aquella Ley orgánica que entonces se dictó lo considero enteramente correcto. También me parece correcta la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para aforar al Rey abdicado ante el Tribunal Supremo por sus actos posteriores a la abdicación, ya que resulta coherente, tanto con la inviolabilidad, que está referida a la persona del Rey, en cuanto es Rey, es decir, en cuanto que desempeña ese cargo, y por ello no cubre la del Rey abdicado, que ya no ejerce de Rey (aunque honoríficamente se le permita ostentar ese título), como con la alta dignidad estatal que antes desempeñó, y que legitima, a mi juicio, ese régimen especial de aforamiento.

## ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

Mientras que la Constitución, en su art. 61.1 CE, alude a la proclamación del nuevo Jefe del Estado disponiendo la intervención de las Cortes Generales, guarda silencio sobre cómo debe procederse para llevar a cabo la abdicación que la provoca. El artículo 57 CE solo contempla la intervención del legislador para resolver, a través de una ley orgánica, las abdicaciones y renunciaciones, así como «cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona». De las posibles interpretaciones que pudieran inferirse de esta remisión a una ley orgánica, el Gobierno se acogió a aquella que reducía su alcance a la mera formalización de la voluntad del monarca de abdicar. En efecto, la aprobación de ley orgánica 3/2014, de 18 de junio y su posterior entrada en vigor determinó la efectividad de la abdicación. En el sucinto Preámbulo que acompaña la reproducción literal de la comunicación que el Rey D. Juan Carlos comunica al Presidente del Gobierno, el 2 de junio, se justificó esta opción atendiendo a los antecedentes contenidos en los textos constitucionales de 1845, 1869 y 1876 «y, con

variaciones, en otros precedentes, (que) ya reservaban al poder legislativo la solución de las cuestiones a que diera lugar la sucesión así como la autorización de la abdicación, incluso mediante una ley especial para cada caso».

Ciertamente, la exigencia de esta autorización era requerida, con una formulación literalmente idéntica en todas ellas, pero también en otras a las que la exposición de Motivos no alude, como la de 1837, o en otros documentos constitucionales como el proyecto constitucional de 1852, la Constitución *non nata* de 1856, el anteproyecto de Constitución de 1929 o, incluso, la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1946. Y, sin embargo, a pesar de estos precedentes, el constituyente de 1978 optó por una redacción diferente del artículo 57.5 de la CE por lo que los antecedentes históricos no me parecen un argumento demasiado convincente —desde una perspectiva estrictamente constitucional— para justificar la opción del Gobierno. Cuando el constituyente quiso incorporar a la Constitución previsiones que ya aparecían en los textos constitucionales precedentes lo hizo sin muchas alteraciones en cuanto a su literalidad. Es el caso de la preferencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión al Trono del artículo 57.1 de la CE, presente en el constitucionalismo histórico español desde la Constitución de 1812. Por el contrario, en relación con los matrimonios que puedan contraer las personas con derecho a la sucesión, el artículo 57.4 de la CE tampoco deja muy claro si la «expresa prohibición del Rey y las Cortes Generales» debiera ser adoptada por una ley o no. Y, sin embargo, en ninguno de los matrimonios celebrados por las hijas del Rey Juan Carlos I o su heredero se ha considerado necesaria una autorización legal expresa, con carácter previo a su celebración. En este supuesto, la tradición constitucional avalaba la exigencia de dicha autorización por 'ley especial' ya que todos los textos constitucionales —desde 1837— que la demandaban para la abdicación, la requerían también para contraer matrimonio. En otro orden de consideraciones, tampoco la experiencia comparada avalaba el uso de una ley orgánica singular. En 2013 abdicaron la reina de Holanda y el rey de Bélgica. En ambos casos, se llevó a cabo un acto solemne ante los representantes de las instituciones del Estado, Gobierno y Parlamento, y Poder Judicial en Bélgica.

Sin ser el momento de cuestionar la idoneidad de la ley orgánica para dar efectividad a la abdicación, sí que considero que se desaprovechó la ocasión para dar respuesta normativa a los interrogantes que se planteaban con esta abdicación. En especial, en lo referido al Estatuto que debería asumir el Rey emérito: cuál habría de ser su residencia, el tratamiento y los honores que deba recibir —si mantendría, como su padre, el Título de Conde de Barcelona con carácter vitalicio como disponía el vigente Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes—, la dotación económica, la organización administrativa a su servicio —adscribiéndose o no a la ya existente Casa Real—, la posibilidad de desempeñar alguna función representativa del Estado —como la que hasta la fecha venía actuando el Príncipe Heredero en los actos de toma de posesión de mandatarios

de países de América Latina— y, sobre todo, si mantiene alguna de las prerrogativas que la Constitución atribuye al Jefe del Estado. Precisamente, esta ley orgánica a la que se refería el art. 57.5 CE se presentaba como el instrumento idóneo para resolver la condición de aforado del Rey emérito, sin tener que recurrir a su inclusión en la Ley orgánica del Poder Judicial a través de una reforma que se llevó a cabo con la Ley orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. La única ventaja que, a mi juicio, tuvo proceder de esta manera fue la de poder extender esta misma condición de aforado a otros miembros de la Familia Real que hasta ese momento carecían, además de los padres del Rey, su esposa y la Princesa Heredera, así como el futuro consorte de esta última.

## ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Considero que se resolvió con pragmatismo y corrección técnica, de acuerdo con nuestra tradición constitucional y de conformidad con la letra y el espíritu de la Constitución. Ha quedado como precedente. Se hizo una lectura ajustada del art. 57.5 CE según el cual las abdicaciones y renunciaciones y las dudas de hecho y de derecho que ocurran en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica. Entiendo que las expresiones «ocurrir» y «resolver» apuntan, efectivamente, a una ley singular y no a una previa general de desarrollo constitucional. Al igual que en el constitucionalismo histórico, no se estimó insuficiente el mero acto de voluntad del monarca. Como acierta a señalar el propio preámbulo de la LO 3/2014, conectando con la historia, se siguen los precedentes de las Constituciones de 1845, 1869 o 1876 y otras que, con variantes, dan entrada a las Cortes en la función de recepción. Si bien la Constitución de 1978 no emplea el término «autorizar» la recepción favorable de la mayoría absoluta para completar la abdicación opera de facto como autorizatoria; además, podría darse que la ley no fuera aprobada y por tanto la abdicación no pudiera completarse si no existe un acuerdo de recepción de la voluntad regia. De esta forma, la abdicación viene a constituir un acto complejo que requiere la voluntad del Jefe del Estado que recurre a la *dimissio Coronae*, la intervención del Gobierno ante quien el Rey depone la Corona e impulsa el proyecto de ley de abdicación y, finalmente, la aceptación por ley orgánica de las Cortes Generales de la misma.

La fórmula del texto articula fue *Su Majestad el Rey Don Juan Carlos de Borbón abdica la Corona de España*. Y en el apartado segundo sigue la disposición de efectividad de la abdicación con entrada en vigor de la ley, es decir, previa sanción y promulgación y la publicación en el BOE. La sanción ya he dicho más arriba que hoy está vacía de significado. En todo caso, se entiende que sin ley orgánica no es eficaz la abdicación; hasta ese momento existe solo una manifestación de voluntad, pero la activación de la vacancia de la Jefatura del Estado que pone en marcha las reglas sucesorias requiere la intervención de las Cortes Generales, lo que

aporta estabilidad al procedimiento. En este caso, que abre un precedente en el marco de la Constitución de 1978, el Rey abdica la Corona y depone «su magistratura y autoridad» en manos del Gobierno y las Cortes Generales.

Sin embargo, tengo un juicio muy negativo en relación con el procedimiento que se utilizó para la regulación posterior del aforamiento del Rey Emérito y otros miembros de la Familia Real, «enganchando» las enmiendas a un texto legislativo en curso que rompe con las exigencias de homogeneidad en relación con las enmiendas y el texto legislativo (así, entre otras, STC 172/2020, de 19 de noviembre).

## JOAN OLIVER ARAUJO

La abdicación del Rey Juan Carlos I a la Corona de España —que, como toda abdicación, fue, al menos formalmente, de iniciativa regia— se comunicó al pueblo español y a todas las instituciones del Estado el día 2 de junio de 2014. Sin embargo, no surtió efectos jurídicos hasta el 19 del mismo mes, día en el que el *Boletín Oficial del Estado* publicó la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hacía efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey don Juan Carlos I de Borbón. Dicha ley contenía un solo artículo, con la siguiente redacción: «1. Su Majestad el Rey don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica». Y su disposición final única disponía que «la presente ley orgánica entrará en vigor en el momento de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*». Se trataba de una ley verdaderamente singular en todos los sentidos del término, y no tenía ninguna vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, pues solo pretendía servir de puente —levantado, ciertamente, a toda prisa— entre el Monarca reinante y su inmediato sucesor. Como afirmó Serrera Contreras, con esta ley orgánica exprés «el asunto quedó decidido de forma rápida y eficaz». En efecto, así fue.

Sin embargo, la tramitación directa y en lectura única provocó críticas, no menores, en sede parlamentaria durante el procedimiento legislativo y, posteriormente, en la doctrina. Por lo que se refiere a las primeras, debemos recordar la elegante intervención del diputado de Izquierda Plural Coscubiela Conesa (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 204, de 11 de junio de 2014 pp. 3-4). En cuanto a las críticas de la doctrina por seguir el procedimiento de tramitación directa y en lectura única, compartimos la fundada opinión del profesor Calafell Ferrá. A nuestro juicio, esas prisas con las que se tramitó y aprobó la Ley Orgánica 3/2014 deben ser censuradas por diversos motivos. Por un lado, porque el apresuramiento que presidió todo el proceso tras el anuncio público de la abdicación transmite la pésima sensación de que el relevo en la Jefatura del Estado se llevó a cabo con imprevisión y precipitación o —aún peor— con total secretismo. Por otro, porque el muy breve y limitado *iter* parlamentario seguido (tramitación

directa y en lectura única) no parece el cauce más respetuoso con la posición institucional de las Cortes Generales, ya que estas —al ver severamente reducidas sus facultades de debate y enmienda del proyecto de ley— quedaban prácticamente relegadas al papel instrumental de mera comparsa, que debe vestir con urgencia la decisión del Rey. Hay que convenir —con el profesor Carrillo López— en que, «a pesar de la relevancia constitucional de esta ley, la urgencia en aprobarla supuso la adopción de un procedimiento parlamentario para su debate y aprobación que por su propia naturaleza impedía, de facto, el debate parlamentario». En efecto, los diputados estaban «sometidos —valga la metáfora jurídica— a un contrato de adhesión, consistente en aceptar o rechazar el contenido de la disposición objeto de aprobación». Creemos que la Constitución asigna a las Cortes Generales una función más importante que la de simple constatación de la decisión regia.

Hasta el 19 de junio de 2004, día en que se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, el Rey Juan Carlos I era *inviolable*, pues el artículo 56.3 de la Constitución le otorgaba esta ultra protección de forma taxativa y sin excepciones («la persona del Rey es inviolable»). En consecuencia, de acuerdo con la discutible doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, por todo lo que hizo desde que fue proclamado Rey (22 de noviembre de 1975) hasta el momento en que su abdicación produjo efectos jurídicos (19 de junio de 2014), no es posible imputarlo, procesarlo ni condenarlo, fuera cual fuera su conducta delictiva. Pues bien, como decíamos, Juan Carlos I perdió este privilegio excepcional y único en nuestro ordenamiento jurídico el 19 de junio de 2014. A partir de este momento, podía ser denunciado por cualquier persona ante cualquier tribunal por cualquier presunto delito u otro acto contrario a la ley. Este pensamiento produjo un profundo escalofrío a buena parte de la clase política española y, tal vez, al propio Rey emérito. Se temía que se presentaran, como así ocurrió, querellas o denuncias penales y, sobre todo, demandas civiles relacionadas con supuestas paternidades extramatrimoniales. La prensa conservadora de aquellos días incluía interesados titulares alarmistas, como que el ex Rey «quedará desprotegido» o al albur de los numerosos «querulantes que pululan por España». Esta alarma palaciega y la vergonzante prisa por resolverla, fuera como fuera, condujeron al Parlamento —en acertadas palabras del Presidente del Congreso de los Diputados, Jesús Posada— a realizar una «verdadera chapuza» legislativa. En concreto, aquella *desprotección judicial* del Rey (es decir, el hecho de gozar *solo* de la misma protección que tiene cualquier ciudadano) se *apañó* a través de la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En efecto, su artículo único, entre otras modificaciones, incluye un nuevo artículo 55 bis en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, quedando redactado como sigue: «... las Salas de lo Civil y de lo Penal del *Tribunal Supremo*... 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*».

En suma, al Rey emérito Juan Carlos de Borbón, que ya no es inviolable, se le ha aforado con la máxima garantía, estableciendo que —a partir de ahora— el conocimiento de las acciones, civiles o penales, que se dirijan contra él solo podrán ser conocidas por el Tribunal Supremo. Se elimina, de este modo, la posibilidad de que dichas acciones sean resueltas, en primera instancia, por el juez natural. Recordemos que la Constitución nada prevé al respecto; por tanto, el fuero del Rey emérito era, antes de la reforma legal citada, el de cualquier ciudadano. Coincidiendo con el profesor Ruiz Robledo, lo que más nos inquieta de este asunto «es esa referencia continua a la desprotección y a la necesidad de *blindar* al ex Rey». En efecto, ante tal insistencia, nos surge con preocupación esta pregunta: ¿Pero no estamos en un Estado de Derecho en el que todos los jueces nos protegen a todos los ciudadanos? Lo que ocurre —como subraya el catedrático de la Universidad de Granada— es que «en España, como en la granja de Orwell, unos españoles son más iguales que otros».

## AMELIA PASCUAL MEDRANO

Son conocidas las diversas interpretaciones jurídicas que ha suscitado la remisión del art. 57.5 de la CE a la resolución «*por una ley orgánica*» de las abdicaciones, renunciaciones y dudas en el orden sucesorio.

A mi juicio, su tenor literal y finalidad —aun no siendo del todo precisos— llevan necesariamente a tener que aprobar una ley orgánica singular en cada uno de los supuestos aludidos. Dicha solución entiendo, además, que es la más adecuada para dotar a estas eventualidades del suficiente grado de publicidad y seguridad jurídica. Ello, por otro lado, no debería impedir una ley total o parcialmente orgánica que atendiera a supuestos de carácter general o verosímelmente redundantes. Más difícil me parece apoyar esta eventual norma en el mandato del art. 57.5.

En el caso particular de la abdicación, su autorización por una ley especial ha sido, además, una constante de nuestro constitucionalismo histórico, tal y como se hace eco la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

En suma, pues, en mi opinión, el procedimiento articulado para la abdicación del Rey Juan Carlos I fue plenamente acorde a la Constitución, lo que no quita para que en un examen jurídico minucioso deban hacerse algunas precisiones, de las que ya han dado cuenta numerosos trabajos doctrinales.

Así, debería insistirse en la evidencia de que una voluntad abdicativa inequívoca del Rey —como de renuncia para otros cargos— difícilmente puede



supeditarse, en la práctica, a una autorización o aprobación de las Cortes. Seguramente por ello, tanto la rúbrica de la de la LO 3/2014 como su artículo único han huido de términos como autorizar, acordar o aprobar. Es el Rey quien abdica, apareciendo las Cortes más bien como órgano formalizador de dicha decisión real, pero conviene recordar que es el propio tenor abierto del verbo resolver, utilizado en art. 57.5 de la CE, el que, a este respecto, otorga al legislador un amplio margen.

Por otra parte, pese a que entiendo que la LO aprobada era también sede idónea para aclarar los efectos de la abdicación de índole protocolaria, económica y, especialmente, de estatus, cabe comprender la intencionada y prudente parquedad de la LO. Con todo, hubiera sido fácil zanjar expresamente en ella una duda que difícilmente puede articularse mediante una reforma de otras normas del ordenamiento y que puede darse efectivamente. A saber: ¿la abdicación del Rey Don Juan Carlos implica también una renuncia implícita de ejercer asimismo las funciones regias como Regente? En mi opinión, es evidente que el Rey emérito no puede ser llamado a la Regencia, pero, si el actual Rey se inhabilitare, no habiendo Príncipe heredero mayor de edad, la Regencia deberá ser asumida por el padre o la madre del Rey, y en tal escenario bien puede plantearse dicha duda, dado que la renuncia sólo lo fue al ejercicio de Jefe del Estado a título de Rey.

Por último, una vez producida su abdicación, el aforamiento del Rey y de su consorte *ex* art. 55 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), carece de justificación constitucional.

Dejando al margen el cuestionable procedimiento de reforma de la LOPJ, su discutible extensión a otros miembros de la Familia Real y su dudosa aplicación retroactiva, conviene no olvidar que el especial estatus del Rey en un Estado democrático solo encuentra fundamento en el aseguramiento del libre ejercicio y protección de las funciones que desempeña, de modo que, una vez inexistentes, no parece posible habilitación que excepcione el principio de igualdad.

La protección de la dignidad del ex Jefe del Estado o las eventuales funciones de representación en algunos eventos —hasta mayo de 2019— del Rey «honorífico», no creo que puedan fundamentar racionalmente la necesidad de relegar al juez ordinario predeterminado por la ley

Singularizar a estos efectos al Rey que hubiera abdicado y a su consorte no es común en las monarquías democráticas. Más bien parece responder a una consideración anacrónica de los miembros de la realeza que, en las monarquías tenidas como modelo, hace tiempo que cayó en absoluto desuso.

Distinta es la inviolabilidad del Rey para todos los actos cometidos mientras duró aquella que seguirá operando aun cesado en su función. Esa creo que es, en cambio, la interpretación más lógica a la vista de su reconocimiento constitucional irrestricto junto a la evidencia de que toda interpretación contraria haría, en la práctica, muy difícil que un Rey abdicara. Este último argumento, que tiende a ampliarse para justificar su aforamiento, no nos parece que resulte tan convincente en ambos supuestos.

## JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Considero que la solución ofrecida en 2014 se atuvo a las circunstancias específicas concurrentes, lo que vino a confirmar lo acertado y prudente del criterio seguido. Ciertamente, algunas de las intervenciones de las Cortes Generales que han sido expresamente previstas por la Constitución, en relación con la Corona, se han de sustanciar, como la prevista en el art. 57.5 CE, en razón a la naturaleza singular del caso, a través, en este supuesto, de leyes orgánicas, específicas, que resuelven aquél. No cabe, por tanto, recurrir a una ley orgánica general y abstracta que anticipe situaciones que, por definición, son imprevisibles, al no haber aún sucedido, y estar lógicamente condicionadas por el hecho o acontecimiento causante.

Por su parte, la reforma que, a tal propósito, se efectuó de la Ley Orgánica del Poder Judicial, resulta, a mi juicio, acertada en lo que a su contenido respecta, pues vino a cubrir una laguna procesal. Dicha modificación no afecta al control judicial de los actos atribuidos a las personas que son miembros de la Familia del Rey, que, o bien han dejado de desempeñar su cargo o función (el Rey o la Reina que hubiesen abdicado, y su consorte; lo que, en el caso del anterior titular de la Corona afectará sólo a los que realice en adelante); o lo siguen ejerciendo (la Reina consorte o el consorte de la Reina, el Príncipe o la Princesa de Asturias y su consorte); sino que se limita a determinar su aforamiento, en razón a su dignidad, pasada o presente, por lo que viene a determinar el régimen especial que cabe aplicarles, en relación a las actuaciones procesales que contra aquéllos, en su caso, se emprendan, especificando que corresponderá dicho cometido a las Salas de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Supremo.

Dicho esto, y aun pareciendo una cuestión menor, sí es de lamentar la técnica legislativa empleada: que semejante reforma de la LOPJ se materialice o esconda en una «ley ómnibus», referida a cuestiones diversas, bajo la genérica cobertura de una supuesta «racionalización del sector público» y de «reforma administrativa», no encuentra justificación alguna.

## GÖRAN ROLLNERT LIERN

No comparto la interpretación en virtud de la cual la abdicación del Rey requiere una ley orgánica singular dictada *ad hoc* para hacer efectiva cada abdicación concreta en particular. A mi juicio, debería haberse aprobado (a ser posible, sin la urgencia del hecho consumado de la abdicación de Don Juan Carlos) una ley orgánica que regulase con carácter general el procedimiento para cualquier abdicación y en esa misma ley orgánica podrían haberse establecido los trámites a seguir como la comunicación previa de la voluntad de abdicar al Gobierno por medio de su Presidente (dándole así al Ejecutivo la oportunidad de aconsejar al Rey sobre la oportunidad y conveniencia de su abdicación) y la intervención de las Cortes Generales (limitada a darse por enteradas de la abdicación surtiendo

esta eficacia a partir de ese momento). No le encuentro sentido a que la eficacia de la abdicación se condicione a la aprobación de una ley orgánica en cuyo trámite parlamentario pueden presentarse enmiendas sin más sentido que aprovechar la ocasión para atacar a la institución (véase las enmiendas presentadas a la ley orgánica aprobada en 2014) ¿o acaso las Cortes Generales aprobarían una ley orgánica en la que no se acepte la abdicación del Rey y se le fuerce a continuar ejerciendo la Jefatura del Estado contra su voluntad?

La exigencia de una ley orgánica específica para cada abdicación me parece además muy inconveniente por lo que implica de prolongar una apariencia de vacío de poder en detrimento del automatismo de la sucesión hereditaria, siendo precisamente esta continuidad sin interrupción una de las ventajas de la Jefatura del Estado monárquica que, junto con el ejercicio vitalicio, está en la base de la neutralidad e imparcialidad del monarca: la Corona, cualquiera que sea su titular, ya estaba antes de que accedieran al poder los políticos electos y seguirá estando cuando lo abandonen. Por muy rápida que sea la tramitación de la ley orgánica de abdicación (12 días llevó, por el procedimiento de urgencia, la aprobación y publicación de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hizo efectiva la abdicación Juan Carlos I), diferir la eficacia de la abdicación a la entrada en vigor de la ley orgánica *ad hoc* genera un intervalo de interinidad que abre una ventana de oportunidad al cuestionamiento de la monarquía parlamentaria por vías de hecho alternativas a la reforma constitucional agravada: referéndum previo sobre monarquía o república, «derecho a decidir», apertura de un «proceso constituyente», etc. Puede parecer exagerado, pero recuerdo perfectamente que, estando fuera de España en las fechas de la abdicación, los colegas extranjeros me preguntaban constantemente si iba a caer la monarquía en España ante la repercusión mediática internacional de las movilizaciones desplegadas por ruidosos activistas minoritarios en busca de un nuevo 14 de abril.

Por lo que se refiere a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de aforamiento del Rey abdicado, lo cierto es que revela una improvisación rayana en la irresponsabilidad. ¿Cómo es posible que no se hubiera caído en la cuenta de que la pérdida de la inviolabilidad consiguiente a la abdicación podía exponer a Juan Carlos I a continuos procesos judiciales con los consiguientes juicios paralelos y penas de banquillo mediático? La artificiosidad de la solución adoptada con la introducción de un nuevo art. 55 bis en la LOPJ mediante la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, «complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial», pone de manifiesto que la sede natural de la atribución de fuero especial al Rey para enjuiciar los actos realizados con posterioridad de su abdicación sería una ley orgánica general reguladora del procedimiento de abdicación que, por conexión, podría abordar el aforamiento (sin perjuicio de la posterior reforma de la Ley Orgánica del Poder judicial para atribuir la competencia a las salas correspondientes del Tribunal Supremo) y otras cuestiones relacionadas o derivadas de la abdicación.

De la misma forma, la determinación en sede legislativa del alcance de la inviolabilidad del monarca que se realiza en la Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica 4/2014 —«todos los actos realizados por el Rey o la Reina durante el tiempo en que ostentare la jefatura del Estado, cualquiera que fuere su naturaleza, quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad»— tendría mejor encaje en la ley orgánica sustantiva declaratoria del aforamiento del Rey abdicado que en una norma de Derecho adjetivo atributiva de la competencia a las Salas Civil y Penal del Tribunal Supremo.

## ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

Me parece plenamente ajustada a las previsiones constitucionales, y al mismo tiempo corroboradora del acierto del constituyente a la hora de diseñar el mecanismo previsto en el artículo 57.5 CE, una vez más, en línea con los antecedentes históricos.

En efecto, y a pesar de que algunos sectores doctrinales reclamaron —o lamentaron la inexistencia de— una ley orgánica reguladora de las abdicaciones o renunciaciones, lo cierto es que la previsión constitucional de que «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica» apunta, con claridad, a la necesidad de aprobar leyes *ad casum*.

Así resulta con toda claridad, en primer lugar, de las anteriores constituciones monárquicas, conforme a las cuales:

- a) «Si por cualquier causa [el Rey] quisiera abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes» (artículo 172 CE 1812, Tercera de «las restricciones de la autoridad del Rey», párrafo segundo)
- b) «El Rey necesita estar autorizado por una ley especial: (...) Para abdicar la Corona en su inmediato sucesor» (arts. 48.6° CE 1837; 46.4 CE 1845; 55.5° CE 1876).

Y se confirma al observar la redacción de dicho artículo 57.5, contrastándola con otros del mismo texto constitucional de 1978. Así, los artículos 54, 107, 136.4 y 165 coinciden al utilizar una misma fórmula («Una ley orgánica regulará...»), aplicándola a diversos órganos, instituciones o ámbitos de actuación («la institución del Defensor del Pueblo...»; la «composición y competencia» del Consejo de Estado; «la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas»; o «el funcionamiento del Tribunal Constitucional...»). En términos muy similares, el art. 122.2 prescribe que «La ley orgánica establecerá» el estatuto y otros extremos de la regulación del Consejo General del Poder Judicial.

Sin embargo, la distinta formulación del 57.5 parece responder, precisamente, a la previsión de que en este ámbito cabe una pluralidad, diversidad e imprevisibilidad

de supuestos posibles, que, por otra parte, nuestra experiencia histórica confirma. Por eso parece lógico que, en tales circunstancias y coherentemente con la supremacía política y constitucional de las Cortes Generales, como representativas del pueblo español titular de la soberanía, se atribuya a estas la facultad de adoptar las medidas concretamente ajustadas al supuesto que se plantee, resolviendo así caso por caso cualquiera de esas situaciones mediante una «ley especial», por recoger los términos de las constituciones decimonónicas. Una ley que, en nuestro esquema de fuentes y apuntando la relevancia de la decisión, ha de ser una Ley Orgánica<sup>1</sup>.

Tal aproximación casuística a esta cuestión puede exigir, como ocurrió en el caso de la abdicación del rey Juan Carlos, la adopción de medidas complementarias. Y también en este punto considero acertada la opción de modificar, en tanto en cuanto ello sea posible y necesario, las leyes generales (en este supuesto, la Ley Orgánica del Poder Judicial), como hizo la LO 4/2014, de 11 de julio. En efecto, al atribuir a las Salas de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Supremo la competencia para conocer «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», dicha Ley Orgánica dio respuesta a una necesidad hasta ese momento inexistente (en lo relativo al Rey o Reina que hubiese abdicado) o inadvertida (en los demás supuestos), integrando en la norma general una regla de competencia específica, pero ya con vocación de permanencia hacia el futuro. Subrayando al mismo tiempo, y como no podría ser de otra forma, el sometimiento de esos sujetos a las normas vigentes con alcance general (en este caso, civiles y penales).

##### 5. *¿Qué nos puede apuntar sobre las reformas de la Corona impulsadas durante el reinado de Felipe VI?*

#### MANUEL ARAGÓN REYES

Las considero pertinentes e incluso ejemplares, aunque, por razones de tipo sistemático, para explicar los motivos que sustentan esa opinión me remito a lo que ahora diré contestando a la siguiente pregunta.

1 Muy sorprendentemente, la redacción de este artículo 57.5 en la versión «oficiosa» de la Constitución en lengua francesa, disponible en sitios web institucionales como los del Boletín Oficial del Estado y el Tribunal Constitucional ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40000](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40000); <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>; <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Paginas/Default.aspx>), difiere sustancialmente de la versión —obviamente, oficial— española, y de la traducción inglesa. En efecto, ese texto francés no alude (como el español y el inglés) a «las abdicaciones y renunciaciones», sino a «*los problemas resultantes de una abdicación o una renuncia*» («*Les problèmes résultant d'une abdication et d'une renonciation au trône*», ainsi que toute incertitude de fait ou de droit survenant dans l'ordre de succession à la Couronne seront résolus par une loi organique»). Esta redacción, sea cual sea su origen, sería pues mucho más ajustada a la tesis que aquí se sostiene.

## ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

El Rey Felipe VI asume la Jefatura del Estado en un momento en el que la sucesión de diversos acontecimientos provocó un daño grave a la institución. El reto del nuevo Rey habría de ser, precisamente, recuperar el respeto y la *auctoritas*, restituyendo a la monarquía el prestigio y la credibilidad perdida. Y en esta dirección ya apuntaba el discurso de proclamación, el 19 de junio de 2014, en el que el Rey Felipe VI, anunció que encarnaría, en su reinado, una «Monarquía renovada para un tiempo nuevo». Fundamentaba esa convicción, entre otros elementos, en la voluntad de hacer de la Monarquía una institución «abierta y comprometida con la sociedad a la que sirve», con el empeño de «observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social». Y ciertamente se han dado pasos significativos en esta dirección.

A los pocos meses del desempeño de la alta magistratura, el Rey adopta dos medidas significativas al servicio de la transparencia —de obligada observancia tras la entrada en vigor de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno—. El 4 de diciembre de 2014 aprueba un *Código de Conducta* del Personal de la Casa Real en el que se establecen un conjunto de principios éticos y de conducta comunes que deban presidir su actuación. Y el 1 de enero de 2015 se hace oficial un régimen específico para los regalos ofrecidos a los miembros de la Familia Real. Su cumplimiento ha derivado que, hasta la actualidad, se haya publicado en la página web de la Casa Real el listado anual de todos los presentes recibidos. Ambos códigos reciben cobertura normativa expresa en el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril por el que se modifica el Real Decreto 464/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey.

También, en el ámbito familiar, se da un paso significativo en aras de ensalzar la integridad y honestidad de la institución. Apenas un año después de suceder en el trono, el Rey adopta la decisión de retirarle a su hermana, Dña. Cristina de Borbón, el título de Duquesa de Palma de Mallorca que el rey emérito le concedió, con carácter vitalicio, por Real Decreto 1502/1997, de 26 de septiembre. La revocación se formalizó en el Real Decreto 470/2015, de 11 de junio. Ante la imposibilidad de expulsarla de la línea de sucesión, se dio respuesta a la negativa de ésta a renunciar a sus derechos dinásticos tras su imputación y posterior procesamiento en el conocido *caso Nóos*.

Desde una perspectiva estrictamente normativa, son significativas las reformas introducidas en el funcionamiento de la Casa de S.M. el Rey por el citado Real Decreto 297/2022, culminando así las que se llevaron a cabo por los Reales Decretos 547/2014, de 27 de junio y 772/2015, de 28 de agosto. De todas ellas destacaría la consolidación de la transparencia en materia económica ya iniciada con la creación de la figura de un interventor por el Real Decreto 1106/2007, de 24 de agosto. La entrada en vigor del Real Decreto de 2022 ha permitido que el

Tribunal de Cuentas lleve a cabo la auditoría externa de las cuentas anuales de la Casa de S.M. el Rey en los términos y condiciones establecidos en el Convenio suscrito entre ambos organismos en junio de 2022.

Seguramente quede mucho camino por recorrer en este ámbito y no me parece que sea acertado apuntar a los actos privados del Rey y de la Familia Real. Existe un núcleo irreductible de privacidad que no debe ser expuesto al escrutinio público. Ahondar en esta dirección correría el riesgo de traspasar la línea que separa el interés público implícito en la transparencia, del interés del público más vinculado a la curiosidad propia de la condición humana presente en algunos sectores de nuestra sociedad.

En todo caso, no se pueden infravalorar los cambios progresivos que se han llevado a cabo en el funcionamiento de la Monarquía en los casi diez años del reinado de Felipe VI. Basta con acceder a la página web de la Casa Real —y quizás compararlo con otras Casas Reales europeas o, incluso, con algunas de nuestras instituciones u organismos— para constatar el grado de transparencia que rige el funcionamiento de la institución, incluyendo, entre otras muchas, información sobre la dotación presupuestaria.

## ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

En el reinado de Felipe VI se ha llevado a cabo un proceso de modernización de la institución incorporando importantes novedades y mejora de la fiscalización y transparencia. El Real Decreto 547/2014, las normas internas sobre regalos, conducta, prohibición de actividades institucionales, etc, han buscado avanzar en transparencia, eliminando espacios de opacidad. Con el Real Decreto 177/2015 se avanzó en la reforma de la Casa Real, como el RD 372/2019, y el más reciente Real Decreto 297/2022, que incide de forma más completa en esta línea y recoge algunas de las normativas internas adoptadas e incorpora la previsión del sometimiento al Tribunal de Cuentas. Hago un balance positivo de estos cambios. Otros documentos relevantes son los de 15 de marzo de 2020 de desvinculación con las actividades y herencia de Juan Carlos de Borbón o el comunicado hecho público con motivo de la salida de España de este último (agosto de 2020).

Todas estas medidas van dirigidas a trazar una línea de separación con actividades de otros miembros de la familia que pudieran comprometer la Corona y preservar la ejemplaridad.

## JOAN OLIVER ARAUJO

El acceso de Felipe VI a la Jefatura de Estado, en 2014, «fue traumático tras la obligada abdicación de su padre» (Zarzalejos). La abdicación de Juan Carlos I, y el consiguiente relevo en la Jefatura del Estado en la persona de Felipe VI, abrió

una nueva etapa en el devenir de la Monarquía española. En su discurso de proclamación ante las Cortes Generales, el 19 de junio de 2014, el nuevo Rey —entre otras cosas— afirmó: «La Corona debe... velar por la dignidad de la institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social».

En este contexto sucesorio, el primer interrogante que se planteaba era el de determinar si el acceso del nuevo Monarca al Trono traería consigo cambios (sustanciales, pero también formales, dada la importancia simbólica de la institución) en relación con el reinado anterior o si, una vez pasada la novedad, nos encontraríamos con que todo seguía igual. El tema, evidentemente, no carecía de importancia, porque —como subrayó el profesor Jorge de Esteban— la crisis que afectaba a la Monarquía era consecuencia de los escándalos que habían cometido miembros hasta aquel momento de la Familia Real, de ahí que la cuestión era si el cambio en la Jefatura del Estado podía detener el deterioro de la institución monárquica. Para ello, el nuevo Rey debería hacer determinados gestos para convencer a la mayoría de los españoles de que se debía «mantener la Monarquía».

Sin embargo, cuando se trata de la Monarquía la exigencia de cambio y adaptación a los nuevos tiempos puede resultar particularmente difícil y, en algún caso, incluso contradictoria con su misma naturaleza. En este sentido, son ciertas las palabras pronunciadas en su día por Sabino Fernández Campo, ex Secretario General y ex Jefe de la Casa del Rey, al afirmar que «la Monarquía es un régimen anticuado», por lo que «es peligroso tratar de modernizarlo en exceso». Por ello, la evolución de la forma monárquica de Jefatura del Estado —sin duda necesaria para mantener su encaje institucional y su legitimidad social en las democracias modernas— se debate en un delicado equilibrio entre «renovarse o morir» y «cambiar para que todo siga igual».

El tema más acuciante que planteaba de inmediato la abdicación del Rey Juan Carlos I —producida en un momento en que el prestigio de la Monarquía se encontraba en su punto más bajo— era, precisamente, el modo en que Felipe VI iba a entender y ejercer la Jefatura del Estado. La crisis de legitimidad social de la Corona era tal que, sin duda, requería con urgencia una serie de actos firmes y concluyentes mediante los que el Rey, recién proclamado, marcara claras distancias con la línea seguida en los últimos tiempos por su predecesor y corrigiera, también sin tardanza, viejos vicios adquiridos o defectos consolidados durante el largo reinado *juancarlista*. Las primeras medidas a tomar eran, por lo tanto, de la exclusiva responsabilidad del nuevo Rey, que sabía a la perfección que el puro continuismo inmovilista iba a ser rechazado de plano por una sociedad española, que no quería «más de lo mismo». Además, dada la deriva de la Corona en los últimos años, parecía evidente que esos cambios debían afectar tanto al ámbito íntimo del Monarca como al funcionamiento de la institución.

Un examen del primer año de Felipe VI en el Trono ya permitía apreciar la existencia de ciertos signos de un nuevo estilo en la manera de entender el papel de Rey, tanto en su proyección pública o institucional, como en el terreno



privado o familiar. Por un lado, por lo que se refiere a su *esfera familiar*, era perentorio que el nuevo Rey hiciera un gesto inequívoco de distanciamiento de su hermana Cristina, imputada por unos delitos contra la Hacienda Pública, dejando claro que, con él en el Trono, la Corona no iba a tolerar esa situación ni un minuto más. Fue así como se llegó a la aprobación del Real Decreto 470/2015, de 11 de junio, por el que el Rey revocaba la facultad de doña Cristina de usar el título de Duquesa de Palma de Mallorca, que Juan Carlos I le había conferido en 1997 con ocasión de su matrimonio con Iñaki Urdangarin.

Por otro lado, por lo que respecta a la *esfera institucional*, hay que afirmar que la llegada al Trono de Felipe VI supuso un avance en materia de transparencia de la Corona, pues tanto la Casa del Rey —en cuanto organismo público encargado de prestarle apoyo en su función de Jefe del Estado— como el propio Monarca han adoptado diversas iniciativas tendentes a incrementar la publicidad, el ejercicio ejemplar y la fiscalización de su actividad. Estas medidas se enmarcan en los principios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada pocos meses antes de la proclamación del nuevo Monarca, que incluye la Casa del Rey dentro de su ámbito de aplicación. Así, en el terreno contable, cabe destacar la suscripción, el 18 de septiembre de 2014, de un convenio de colaboración entre la Casa del Rey y la Intervención General del Estado para que esta última realice informes anuales de auditoría a partir del ejercicio económico de 2015, que la Casa del Rey se compromete a publicar junto con las cuentas anuales aprobadas. También hay que mencionar la aprobación del Real Decreto 772/2015, de 28 de agosto, de modificación de la estructura de la Casa del Rey, por el que, amén de otras novedades, se establecen unos principios éticos y de conducta comunes que deben presidir la actuación de todas las personas que prestan servicio en dicho organismo. A su vez, el nuevo Rey ha tomado alguna decisión relevante con vistas a la ejemplaridad y publicidad de las actuaciones privadas o personales de los integrantes de la Corona. En concreto, don Felipe acordó, con aplicación a partir del 1 de enero de 2015, un nuevo régimen de regalos a los miembros de la Familia Real inspirado en el previsto en la citada Ley 19/2013 para los altos cargos de todas las Administraciones públicas.

El 15 de marzo de 2020, se hizo público un Comunicado de la Casa del Rey «sobre las informaciones referidas a S.M. el Rey [emérito] don Juan Carlos aparecidas en distintos medios de comunicación». En el mismo, entre otras decisiones, don Felipe VI hacía pública su decisión de renunciar a la herencia de don Juan Carlos que personalmente le pudiera corresponder y de suprimir la asignación que don Juan Carlos venía recibiendo de los Presupuestos de la Casa de S.M. el Rey, así como su nula relación con la «Fundación Zagatka» y la «Fundación Lucum». La distancia física y política entre Juan Carlos I y Felipe VI se acentuaba hasta extremos, pocos años antes, inimaginable.

Como ha escrito un monárquico inteligente y brillante: «La personalidad de Felipe VI está determinada orteguianamente por una circunstancia contundente

y radical, quizás de raíz freudiana: el peor adversario del Rey ha sido y sigue siendo su padre, Juan Carlos I. Nadie le ha procurado más daño moral y político que su progenitor, antes y después de su abdicación. La herencia de Juan Carlos I transmitida a su hijo constituye para él el mayor de los problemas tanto en el presente como en el inmediato futuro». Precisamente por ello, Felipe VI «ha interiorizado que debe hacer lo contrario de lo que hizo su padre, invirtiendo los términos de su reinado: ser aceptado por su sobriedad, por su discreción, por su sentido de la oportunidad y, sobre todo, por su ejemplaridad privada» (José Antonio Zarzalejos).

### AMELIA PASCUAL MEDRANO

Llama la atención que, pese a carecer de una ley de la Corona que pudiera disciplinar algunos de sus aspectos, nuestro Jefe del Estado posee un valioso margen de actuación al respecto.

Felipe VI está tratando y parece que logrando reconstruir el concepto y valor de la ejemplaridad personal e institucional, tan ligados al mantenimiento de las instituciones monárquicas parlamentarias en la actualidad.

Desde un inicio, ha incidido decididamente en el que quizás era el aspecto más cuestionable de nuestra Corona: su distante opacidad. Ha asumido así pública y nítidamente la sujeción del reducido número de miembros de la Familia Real a un código de conducta íntegro, honesto y cierto.

Podría sostenerse que la pauta ha consistido en alejar a la Corona, en lo que es posible, de ciertos rictus viejos. En definitiva, en discernir lo viejo de lo antiguo; en línea con una lenta pero constante aproximación a un formato de órgano estatal similar, aunque distinto claro, al patrón de otros órganos constitucionalizados.

Las reformas impulsadas se han plasmado, en su mayoría, en la sede normativa adecuada, el Real Decreto de la Casa de SM el Rey. Pero la seguramente necesaria decisión de poner en público su patrimonio personal para poder deslindarlo así claramente del de su antecesor y eventual causahabiente, debería quizá más adelante someterse a un régimen jurídico específico que permita deslindar el patrimonio personal de las asignaciones presupuestarias y del uso de bienes del patrimonio, así como el del recurso a prestaciones y servicios de la administración pública. Probablemente se esté en ello.

### JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Los constantes esfuerzos desplegados por el actual monarca para mejorar el funcionamiento transparente y sujeto a controles del presupuesto y personal de su Casa merecen un justo reconocimiento. No en vano, Real Decreto 297/2022 se

hace eco de múltiples modificaciones, que van mucho más allá de lo dispuesto en el, ya, muy estimable Real Decreto 772/2015. De este modo, la reestructuración de la Casa del Rey, efectuada mediante una regulación ajustada a los tiempos, a la par que respetuosa con el principio de autoorganización que la Constitución consagra (art. 65.2), profundiza notablemente en la modernización de dicha estructura de apoyo, con observancia fiel de los principios de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y publicidad, hoy tan justamente exigidos por una sociedad crecientemente concienciada. En ese aspecto el referido Decreto 297/2022 es clave en la adecuación y mejora de los instrumentos de control económico-financiero de la Casa del Rey. Así, en el plano interno, viene a proporcionar respaldo normativo a medidas, algunas ya vigentes, pues estaban siendo aplicadas por orden del Rey, tales como la que ha llevado a situar al frente de la Oficina correspondiente a un profesional perteneciente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que actuará conforme a las técnicas empleadas por la Administración. Además, en el Decreto se ha dispuesto que el personal al servicio de la Casa no sólo se acoja al régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades del personal de alta dirección de la Administración General del Estado, sino que, como aquél, deberá presentar una declaración de bienes y derechos patrimoniales tras su nombramiento, habiendo de atenerse, en todo momento, a un Código de Conducta, inspirado en los principios de honradez, ejemplaridad y austeridad. Así mismo, el Decreto establece una nueva regulación de los contratos de la Casa, que estarán sujetos al principio de publicidad; ordena la aprobación de nuevas instrucciones de contratación; y establece la obligación de publicar la regulación del procedimiento presupuestario y de contabilidad. Por su parte, y en lo que a su dimensión externa se refiere, se dispone, por fin, que la auditoría externa de las cuentas anuales de la Casa del Rey las lleve a cabo el Tribunal de Cuentas, como sucede con los demás organismos del Estado.

De esta forma, el compromiso adquirido por la Casa del Rey de actuar con transparencia y publicidad, asumiendo lo dispuesto en la Ley 19/2013 y en la Ley 3/2015, a pesar de que estas normas excluyen expresamente a la Jefatura del Estado, ha supuesto un considerable avance que fortalece, con su normalización, la ejemplaridad y credibilidad de la Corona, como institución del Estado. De ello es cabal testimonio la obligación, expresada en el citado Real Decreto, que la Casa asume, de publicar en su web: el presupuesto anual y su distribución; los estados trimestrales de ejecución presupuestaria; los contratos celebrados y los convenios suscritos; las retribuciones percibidas por los miembros de la Familia Real y por el personal de alta dirección de la Casa; la relación anual de regalos institucionales recibidos por la Familia Real; las autorizaciones de compatibilidad para actividades particulares de los altos cargos de la Casa; las indemnizaciones percibidas por éstos con ocasión de su cese; las cuentas anuales aprobadas junto con el informe de auditoría; el informe resumen anual del Interventor de la Casa; y la memoria anual de actividades institucionales desarrollada por los miembros de la Familia Real. A ello se suma la decisión, sin precedentes en España,

adoptada voluntariamente por el Rey, en abril de 2022, de hacer público su patrimonio. Mucho de lo conseguido y avanzado en los últimos tiempos, redundará, sin duda, no sólo en beneficio de la Institución, sino en refuerzo de la calidad de la democracia.

## GÖRAN ROLLNERT LIERN

A mi entender, Felipe VI ha sido plenamente consciente de que su legitimidad legal y racional —en sentido weberiano— derivada de la Constitución necesita reforzarse mediante la legitimidad de ejercicio. En su discurso de proclamación ante las Cortes Generales en junio de 2014, después de afirmar que «comienza el reinado de un Rey constitucional» y referirse a sus funciones constitucionales, señaló que «la Corona debe (...) observar una conducta íntegra, honesta y transparente» para merecer «autoridad moral» y actuar como referente de «ejemplaridad».

Desde estas coordenadas han de interpretarse acciones como la aprobación de los criterios de actuación de los miembros de La Familia Real y de las actividades de la Casa de S.M. el Rey en julio de 2014 —que preveían una auditoría externa anual de las cuentas de la Casa por la Intervención General del Estado y su publicación—, el Código de Conducta del Personal de la Casa en diciembre de 2014, la Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real en enero de 2015 y las Instrucciones de Contratación en abril de 2015; así como la revocación del título de Duquesa de Palma de Mallorca a la Infanta Cristina en junio de 2015, la renuncia a la herencia de D. Juan Carlos en abril de 2019, la retirada a este de la asignación presupuestaria en marzo de 2020 y la decisión de hacer público su patrimonio en abril de 2022.

Desde el punto de vista normativo, el proceso de reformas ha culminado, hasta la fecha, con la aprobación del Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey. Cabe esperar de la lealtad institucional exigible a cualquier gobierno que no menoscabe la autonomía funcional interna de la Corona prevaliéndose de que el Rey, al carecer de potestad normativa *ad extra*, necesita del concurso del Ejecutivo para dar forma jurídica a la regulación de su Casa y, al parecer, el Real Decreto mencionado fue acordado entre La Zarzuela y el Gobierno.

Podrá discutirse acerca de la efectividad de alguna de estas medidas o del ritmo de los cambios, pero los avances hacia una mayor transparencia, publicidad y rendición de cuentas no parecen cuestionables. Como ha señalado Cazorla Prieto, la gestión económica de la Corona es un ámbito muy relevante desde el punto de vista de su legitimación funcional, y, en este sentido, cabe destacar que el citado Real Decreto prevé una auditoría externa por el Tribunal de Cuentas mediante un Convenio de Colaboración firmado en junio de 2022. Siguiendo al

mismo autor, cabría dar un paso más modificando la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado para hacer posible que el Rey haga declaración de bienes y derechos patrimoniales, profundizando así en la ejemplaridad personal exigible al titular de la institución y haciendo visible el proceso de aproximación progresiva de la Corona al funcionamiento de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de salvaguardar su necesaria independencia respecto de posibles injerencias del gobierno de turno.

## ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

En primer lugar, y desde un punto de vista estrictamente técnico, no me parece superfluo subrayar que tales reformas se han implantado esencialmente por vía de hecho (en aspectos tales como la supresión de la «asignación» asignada al Rey Juan Carlos I, o la renuncia del Rey Felipe VI a la herencia de su padre, que se hizo pública mediante un Comunicado de la Casa del Rey de 15 de marzo de 2020), o mediante la reforma de la normativa infraconstitucional actualmente vigente. En particular, el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey, ha puesto de manifiesto su flexibilidad, permitiendo reiteradas (al menos, ocho) modificaciones desde su adopción inicial, al hilo de las necesidades de cada momento.

Cuatro de esas modificaciones han tenido lugar tras el acceso al trono de S.M. Felipe VI (en 2014, 2015, 2019 y 2022, respectivamente). En esta última ocasión, el preámbulo del Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, afirma que el mismo pretende «consolidar las reformas... llevadas a cabo» en los anteriores, así como «continuar el proceso de modernización iniciado en el año 2014 y ahondar en el reforzamiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas y publicidad, en línea con el compromiso de la Corona con la sociedad de observar una conducta íntegra, honesta y transparente». En este sentido, se ha reorganizado (de nuevo) el aparato administrativo de la institución (adaptándolo a las variaciones en la composición de la Familia Real), y se han formalizado ciertas reglas de actividad, de muy variada naturaleza: así, por ejemplo, se ha encomendado la auditoría externa de las cuentas anuales de su Casa al Tribunal de Cuentas, suscribiendo un convenio a tal efecto; se ha previsto la publicación del «Código de Conducta» al que ha de someterse el personal de la Casa; la actualización y publicación de unas instrucciones de contratación; se han formalizado cauces de relación con otras administraciones, incluyendo la utilización de medios de Patrimonio Nacional o del Parque Móvil del Estado, como ya se venía haciendo; o la incorporación del asesoramiento de la Abogacía General del Estado, entre otras.

Se trata, pues, de medidas que —aun sin alcanzar una gran repercusión pública, reservada para elementos nucleares de la institución— afectan al funcionamiento de la administración del órgano constitucional que es, en definitiva, la

Corona. En este sentido, muestran por sí mismas que es posible actualizar y adaptar dicho funcionamiento a las reglas vigentes para el resto de las administraciones, y a las necesidades de cada momento, si bien su eficacia concreta seguramente no pueda valorarse aún.

6. *¿Consideraría útil o necesaria la aprobación de una ley para la Corona? ¿Qué aspectos debería desarrollar dicha ley?*

## MANUEL ARAGÓN REYES

En cuanto a la pretensión que algunos sostienen sobre la necesidad de una ley general de la Corona que complete y desarrolle los preceptos del Título II CE, mi opinión es enteramente contraria. Primero porque la materia goza de reserva de Constitución, como antes advertí. Segundo, porque no caben leyes meramente interpretativas de los preceptos constitucionales, como ha sostenido correctamente nuestro Tribunal Constitucional. Tercero, porque la única ley prevista en el Título II (y única permitida, por lo que acabo de decir sobre la reserva constitucional de la materia) no es una ley general, sino una ley singular, o más exactamente una ley orgánica-acto para resolver los supuestos concretos de «abdicaciones y renunciaciones o cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión en la Corona» (art. 57.5 CE). No caben, pues, leyes generales sobre la Corona, ni ordinarias, por supuesto, ni orgánicas, dada, además, la interpretación restrictiva que a la reserva de ley orgánica ha dado, correctamente, el Tribunal Constitucional: sólo caben las leyes orgánicas expresamente previstas por la propia Constitución (y ya he dicho que la prevista en el art. 57.5 CE es, exclusivamente, una ley-acto y no, claramente, una ley general).

La complementación (cuando fuere necesario) de lo dispuesto en la Constitución (con la parquedad y abstracción propia de los preceptos constitucionales) sobre la Corona y la Monarquía parlamentaria puede lograrse perfectamente, bien mediante los reglamentos parlamentarios (incluido el aún no existente de las Cortes Generales) para las regulaciones de los actos del Rey en el parlamento, bien por reglamentos del Gobierno (como se ha hecho hasta ahora, con la debida colaboración y consentimiento de la Casa del Rey, como debe ser) para los asuntos meramente formales de la Corona que caen en la órbita del poder ejecutivo, o bien mediante las reglas y directrices emanadas de la propia Casa del Rey relativas a la gestión y control de los ingresos y gastos y a la transparencia y buen gobierno de la propia Casa.

El Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, es un buen ejemplo de lo que acabo de decir: acordado entre el Gobierno y la Casa del Rey y con el conocimiento y participación del principal partido de la oposición, viene a convertir en norma las decisiones anteriores adoptadas por el Rey Felipe VI desde su acceso al trono en relación con la

transparencia, el control y el buen gobierno de nuestra Monarquía. Así, expresamente, se reconoce en el mismo preámbulo de dicho Real Decreto. En este caso, el Gobierno, y es de justicia reconocerlo, ha actuado, al menos aquí, con la lealtad constitucional que le exigen sus relaciones con la Corona.

Me complace que el propio Gobierno haya entendido al fin (después de un largo proceso de reflexión y titubeos) que no es la ley la norma adecuada para ello. De ahí mi satisfacción por la fórmula reflejada en el reciente Real Decreto, cuyo contenido no ha sido en modo alguno producto de la improvisación o de una decisión de última hora, sino de una meditada elaboración que se ha venido fraguando en los últimos dos años anteriores al dictado de ese Real Decreto. Y que, como antes señalé, lo que viene es a formalizar normativamente un conjunto de medidas que el propio Rey, personalmente, impulsó, desde su acceso al trono, para mejorar el buen gobierno interno de la propia Monarquía, cumpliendo con la promesa que entonces formuló de que la suya sería «una Monarquía reformada para un tiempo nuevo». Una actitud de la que deberían tomar ejemplo otras instituciones públicas.

En todo lo demás, esto es, no para complementar sin innovar las previsiones constitucionales, sino para resolver auténticas lagunas que en el Título II CE pudieran existir, los instrumentos adecuados son, a mi juicio, los principios generales (comunes de las Monarquías parlamentarias) y la costumbre. Como ya dije más atrás, tanto por razones jurídicas, que lo impiden, como por razones políticas, que lo desaconsejan, el estatuto del Rey y las funciones de la Corona no pueden dejarse en manos de las cambiantes mayorías parlamentarias.

## ENRIQUETA EXPÓSITO GÓMEZ

La Corona es una institución que no ha sido inmune a la acción del legislador ni refractaria a cualquier ordenación normativa, más allá de la contenida en el Título II CE. Son diversas las normas que se refieren a la misma, a su organización y funcionamiento desde diversas perspectivas. Sin ánimo de exhaustividad: el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Civil de la Familia Real circunscribe este concepto: al Rey o la Reina y sus cónyuges, los ascendientes de primer grado, los descendientes y la persona heredera al Trono; el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes —modificada por Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, días después de la abdicación de D. Juan Carlos I, precisamente para determinar el tratamiento que recibiría el Rey y la Reina una vez producida la abdicación, así como el orden de precedencia en los actos de Estado; el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey (la última modificación se introduce con Real Decreto 297/2022, de 26 de abril); el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, aprueba el Reglamento de Honores Militares en los que se contempla los que deben dispensarse

en vida como en las honras fúnebres del Rey o los miembros de la Familia Real. Desde la perspectiva estrictamente legal, hay que tener en cuenta la regulación contenida en la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en relación con el ejercicio del derecho de sufragio; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno exige transparencia y acceso a la información pública que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey; la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispensa un estatuto procesal especial al Rey y los miembros de la Familia Real del deber de declarar y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, como he señalado, se reconoce condición de aforados a los miembros de la Familia Real. Y por lo que se refiere al ejercicio de sus funciones, son también diversas las leyes que hacen referencia: la ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado; la ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales o la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

A la vista de este panorama normativo, me cuesta admitir la necesidad real de aprobar una ley reguladora de la Corona. Y en cuanto a su utilidad, la respuesta va a depender de la identificación de la intención o finalidad que pretenda su adopción. Y, hasta el momento, las que se han propuesto (aumentar «los controles democráticos» sobre la institución e incidir en lo que puede o no hacer el Rey —Unidas Podemos—; profundizar la institución, incidiendo en su transparencia y ejemplaridad —Presidente del Gobierno— o ‘reforzar’ la Jefatura del Estado —Partido Popular—) no parecen muy convincentes. El primero de ellos, además, plantearía serias contradicciones con la Constitución. Las prerrogativas del Rey y el desempeño de sus funciones constituyen una ‘reserva de Constitución’. La inviolabilidad no puede ser acotada por el legislador: limitarla a los actos oficiales o públicos del Jefe del Estado requeriría, como he señalado, una reforma constitucional que expresamente lo prevea, amén de que puede privar de sentido la prerrogativa de la no responsabilidad. Y respecto de la delimitación de sus funciones, albergo serias dudas. De entrada, me parece un peligro para la neutralidad de la institución —incluso para la imagen de permanencia que, de acuerdo con sus funciones, debe proyectar— dejar en manos de una mayoría parlamentaria la delimitación de su ejercicio más allá de lo que la propia Constitución dispone. Y ésta sería una operación que incidiría directamente en todas aquellas actuaciones que el Rey puede realizar en el desempeño de sus funciones al margen del elenco de atribuciones que ya aparecen tasadas por las disposiciones constitucionales, en especial en los art. 62 y 63 CE, pero también en los art. 99 o 152.1 CE. El desempeño de las funciones regias va mucho más allá de estas atribuciones y puede materializarse de muy diferentes maneras: audiencias, viajes, discursos o mensajes —y no solo en tiempos de Navidad—. Todos ellos son actos en los que el Rey goza de una mayor discrecionalidad, pero que, en todo caso, deben ser realizados de conformidad con los principios y valores constitucionales. Y tratar de delimitarlos o limitarlos, determinando su tipología, su temporalidad, sus presupuestos,



sus requisitos o sus límites, sería una acción simplemente inabarcable. Por otra parte, los ámbitos simbólico, representativo y de arbitraje y moderación en los que el Jefe del Estado está llamado constitucionalmente a actuar, son ámbitos en los que el monarca debe desplegar toda su autoridad, su prestigio o su capacidad de influir y, en la mayoría de ocasiones, son acciones que, además de requerir, de una cierta discreción y reserva, no pueden ser sometidas a pautas preestablecidas. En este sentido, reconocer que el legislador pueda identificar cuándo y cómo el rey pueda dirigirse a la ciudadanía o a los poderes públicos a través de mensajes, así como autorizar su contenido o la realización de audiencias, etc... poniendo en manos del Gobierno o, en su caso, del Parlamento el ejercicio de sus funciones, equivaldría, a mi juicio, a convertir la figura del Jefe del Estado en un instrumento de las políticas o las orientaciones del ejecutivo o de una mayoría parlamentaria que afectaría seriamente a la posición de neutralidad que conlleva la naturaleza y el carácter de la institución. En este sentido, debemos recordar, como afirma el profesor Eloy García, que el Rey es una figura neutral pero no neutralizado. Igualmente, albergo, como ya he señalado, muchas reservas de que puedan regularse aspectos de la vida privada del monarca y su familia.

Al margen de los anteriores, se han ido proponiendo otros contenidos que podría abarcar una futura ordenación legal. Pero solo algunos de ellos serían a mi juicio contenidos posibles de esta regulación. De entrada, deberíamos valorar la conveniencia de fijar el estatuto de la persona heredera al trono en los términos que ya he apuntado con anterioridad, así como del Rey emérito, o incluso, de los miembros de la Familia real: qué funciones auxiliares del ejercicio de la alta representación del Estado pueden desempeñar, en qué supuestos y con qué requisitos. Y en esta misma línea, también el de la persona que debe desempeñar la Regencia. Igualmente creo que es necesario aclarar, por la vía de los reglamentos de las Cámaras, la intervención de las Cortes Generales en todos aquellos supuestos en las que son llamadas por el Título II: cómo habría de llevarse a cabo este procedimiento y cómo se podría adoptar esta decisión conjunta, cuál sería la mayoría requerida y cómo se formalizaría (un acuerdo de ambas Cámaras, una resolución conjunta, una ley), a instancia de quien (sería el Rey el que directamente se dirigiera a las Cámaras por conducto de su Presidencia, debería comunicarlo al Gobierno y éste iniciar los trámites necesarios). En concreto, hago referencia a los diferentes supuestos previstos en el art. 57 CE en relación con el orden sucesorio: los matrimonios que puedan contraerse con la expresa prohibición del Rey y de las Cortes y las renunciaciones, a las que me he referido en la primera pregunta de esta encuesta. Pero también, creo que es necesaria esta previsión de los Reglamentos parlamentarios en lo relativo al instituto de la inhabilitación.

El otro problema que plantea la regulación legal de la Corona se centra en identificar cual es la cobertura constitucional que la ampara. No creo que sea una casualidad que la Constitución no haya previsto el desarrollo legal de la Corona como sí ha realizado con otras instituciones del Estado como el Gobierno

(art. 98 CE), el Poder judicial (art. 122 CE) y el Tribunal constitucional (art. 159 CE), amén de los Reglamentos parlamentarios en el caso de las Cortes Generales. Pero aun admitiendo la discrecionalidad del legislador para regular cualquier materia, la cuestión que surge es la identificación del tipo de ley que debe acometerla. Y es que, al margen de la idoneidad, *ratione materiae*, de los Reglamentos de la Cámaras en todo cuanto vaya referido a la intervención de éstas en los supuestos señalados, la CE no es prolija en remisiones al legislador en este tema. En todo el Título II solo hay una remisión expresa: la que acoge el art. 57.5 CE. Pero el alcance de esta ley orgánica ya viene acotado por el propio precepto que la dispone: resolver las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho y de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona. Incluir en esta regulación legal cualquier objeto que se aleje de esta delimitación parece difícil de encajar en el dictado constitucional. No obstante, nada impediría que esta ley orgánica pudiera dotar de regulación legal a algunos aspectos sobre los que la Constitución guarda silencio —que he señalado *supra*—: el estatuto del rey que ha abdicado y el estatuto del heredero o heredera al trono una vez ha realizado el juramento que exige el art. 61.2 CE al alcanzar la mayoría de edad. Igualmente, debería aprovecharse para determinar el estatuto de la Regencia, que no solo está prevista en los casos en los que el Rey se inhabilitara, también cuando la persona que asumiera la Jefatura del Estado en una sucesión, por abdicación o muerte, fuera menor de edad.

Pero, más allá de estos contenidos, cabe preguntarse si es la ley orgánica el instrumento adecuado para acoger una regulación de la Corona como institución. No creo que sea el momento de traer a colación la construcción jurídico-constitucional que, a lo largo de estos años, se ha ido articulando, desde la perspectiva doctrinal y jurisprudencial, sobre este tipo específico de ley. Bastaría, ahora, recordar dos de sus elementos esenciales. El primero es que la configuración excepcional de la ley orgánica por parte del constituyente y la necesidad de su expresa previsión constitucional conllevan que la determinación de las materias que les han sido reservadas no puedan ser objeto de interpretación extensiva. La segunda, es que es la propia Constitución la que determina qué es una ley orgánica y no el legislador a través de la consecución de mayorías reforzadas en la adopción de sus decisiones. Todo lo anterior avala que la remisión a una ley orgánica, como en el caso de las reservas de ley, encierra un mandato —condicionado— del constituyente al legislador y no puede inventarse allá donde no lo hay.

## ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

A mi juicio el título II no habilita al legislador, a diferencia de otros órganos constitucionales, para el desarrollo legislativo general de la Corona, salvo la previsión del art. 57.5 CE, que considero que es la que el constituyente señaló para

«resolver las dudas de hecho o de Derecho». Sí está previsto el Reglamento de las Cortes Generales (art 72.2). Me remito a una pregunta anterior en la que me he referido a la singularidad de las fuentes en relación con la Corona.

## JOAN OLIVER ARAUJO

El artículo 57.5 CE afirma que «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica». Estas cuestiones, cargadas de indudable trascendencia política, deben ser reguladas, como ordena la Constitución, por la ley orgánica de desarrollo. Sin embargo, al no existir la reclamada ley general al producirse la abdicación de Juan Carlos I, fue necesario aprobar apresuradamente una ley especial. Así, por su evidente carácter de ley singular o de caso único, es obvio que la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio (aprobada, como hemos reiterado, con inusitada premura —en tramitación directa y en lectura única— para dar solución jurídica a la concreta situación derivada de la sorpresiva decisión del Rey Juan Carlos), no podía ser la ley orgánica que, desde finales de 1978, reclama infructuosamente el artículo 57.5 de la Constitución como norma (general), por la que se resolverán las abdicaciones, las renunciaciones y las dudas, de cualquier tipo, que surjan en el orden de sucesión a la Corona.

Este precepto, con indudable influencia de nuestra Constitución de 1876 («Cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión de la Corona se resolverá por una ley»: art. 63), permitirá que la futura ley orgánica de desarrollo resuelva, de forma estable, todas las cuestiones que suscita la abdicación del Monarca reinante y su sustitución por quien constitucionalmente corresponda. Además, podrá dar respuesta, entre otras, a las cuestiones que suscita la renuncia de una persona incluida en la línea sucesoria pero no reinante; el estatuto jurídico del Príncipe de Asturias; la anulación del matrimonio regio o su ruptura; la incapacitación de una persona con derechos sucesorios por enfermedad o indignidad; la renuncia y la revocación del Regente y del Tutor del Rey; la situación jurídica de los hijos extramatrimoniales (o de un segundo matrimonio) del Monarca; el procedimiento que deberán seguir las Cortes Generales para proveer la sucesión a la Corona si se extinguen «todas las líneas llamadas en derecho» (art. 57.3 CE); el procedimiento que deben seguir las Cortes Generales para prohibir, a una persona con derecho a la sucesión en el Trono, el matrimonio a que se refiere el art. 57.4 CE; el procedimiento que deben seguir las Cortes Generales para reconocer la inhabilitación del Rey «para el ejercicio de su autoridad» (art. 59.2 CE); el procedimiento que deben seguir las Cortes Generales para nombrar la Regencia, «si no hubiera ninguna persona a quien corresponda» (art. 59.3 CE); y el procedimiento que deben seguir las Cortes Generales para nombrar el tutor del Rey menor, en defecto de tutela testamentaria y de tutela legítima (art. 60.1).

A pesar de la evidente importancia de las cuestiones que debe resolver, sorprendentemente, todavía no se ha aprobado dicha ley orgánica ni parece que vaya a serlo a corto plazo. Resuelta, bien que mal, la abdicación de Juan Carlos I y la coronación de Felipe VI (hechos que trajeron al debate académico el incumplimiento legislativo del mandato constitucional del art. 57.5), este ha vuelto a dormir el sueño de los justos.

## AMELIA PASCUAL MEDRANO

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin duda, tal ley sería útil. Pero seguramente aflorarían dificultades asociadas al modo en que la monarquía quedó registrada en la Constitución. Nunca debe olvidarse que el establecimiento, de nueva planta a estos efectos, de una monarquía parlamentaria en el último cuarto del siglo XX y en plena Europa es un supuesto singular y extraño al modo en cómo se forjaron el resto de las monarquías parlamentarias existentes en el continente europeo. Algunos costes de ello seguramente volverían a emerger en una actividad normativa de pretensiones amplias.

Un ejercicio de imaginación sobre supuestos de hecho posibles o aspectos no suficientemente precisados nos situaría ante una lista interminable. Sin que legislar sobre ello disipara las dudas que todo supuesto concreto provoca siempre en la regulación más sesudamente elaborada. Esto es, según prueba nuestra historia, especialmente frecuente cuando de la monarquía se trata.

Quizá todo ello aconseje por tanto una cierta contención. La doctrina suele contribuir a nutrir esta lista de eventuales aspectos susceptibles de regulación.

Son así variados los aspectos que, de modo doctrinalmente fundado, se apuntan huérfanos de concreción jurídica. Jorge de Esteban los reconducía a siete, pero, sin duda, podrían añadirse más. Existen así, por ejemplo, cuestiones relativas a la Regencia para las que el tenor constitucional no ofrece respuesta precisa (procedimiento de inhabilitación, requisitos para ser Regente, alcance del llamamiento del pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, prelación del padre o madre del Rey como regentes...) y, en tanto no se reforme la vigente preferencia del varón sobre la mujer, deberían preverse también los efectos de un eventual cambio de género en los sucesores o llamados a suceder.

Pero una ley general de desarrollo no evitaría tener que aprobar otra particular orgánica en cada supuesto de renuncia, abdicación o duda sucesoria que, a pesar de la primera, a buen seguro podrían producirse, ante la novedad o incertidumbre surgida en su fase aplicativa.

Caben, además, serias dudas de que la aprobación —previsiblemente dificultosa y de no menos difícil acuerdo— de una Ley de la Corona generara seguridad y eficiencia en las funciones de la Jefatura del Estado. En este singular ámbito, quizás lo más prudente sea continuar en esta relativa anomia —no exclusiva de nuestra Monarquía— que no creo impeditiva para su correcto desarrollo. Las

dudas que, en efecto, se puedan suscitar en el orden sucesorio encuentran cauce de resolución en la Ley orgánica del art. 57.5 y cuestiones como la transparencia, presupuesto, Casa Real, protocolo o viajes privados, pueden ser abordados sin recurrir a tal tipo de ley.

## JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Quiero insistir en que no cabe una «solución de planta general o ley universal sobre la Corona», como han recordado recientemente, con acierto, en un libro notable, Luis Cazorla y Manuel Fernández-Fontecha. Esa consideración proclive, tan a la moda de los tiempos, a que sea una suerte de «ley integral», dotada de aparentes poderes taumatúrgicos, quien corrija supuestos defectos de configuración de los que habría que derivar la «crisis de ejemplaridad» que afectó a la Corona en los últimos años del reinado del anterior monarca, parte de un presupuesto técnico inexacto, de un claro error jurídico de partida: del entendimiento de que es factible un desarrollo unitario de la Constitución en relación a la Corona, ignorando que las normas de su Título II abordan materias muy diferentes que muestran una distinta densidad normativa, sin olvidar las funciones transversales que desarrolla la Corona en no pocos ámbitos. Por tanto, lo que procede es determinar cuando existe una regulación atinente a aquélla que es preciso modificar o corregir, mediante una reforma de la Constitución; en qué situaciones estamos en presencia de una ordenación insuficiente, que es necesario colmar, instando a la aprobación de un complemento o desarrollo necesario del precepto constitucional afectado, mediante el empleo de una norma con rango, ya sea de ley, ya de reglamento, o a través de un acuerdo adoptado en Cortes; y, finalmente, a apuntar en qué ocasiones normas constitucionales excesivamente incompletas y abiertas podrán rellenarse, a fin de hacer posible su aplicación, recurriendo a una práctica, que, con el tiempo, una vez consolidada, será reconocida dando forma a una costumbre o convención.

## GÖRAN ROLLNERT LIERN

Comparto la inquietud de muchos colegas por la parca regulación de la monarquía parlamentaria española en la Constitución y soy consciente de que ello puede generar algún problema interpretativo en el futuro, pero entiendo que una ley integral de la Corona que pretenda desarrollar el Título II sería inconstitucional. Me adhiero a este respecto a las tesis de que la Corona es una materia sujeta a «reserva de Constitución» (Aragón) y regularla mediante ley implicaría una «sustitución constitucional» (Eloy García) al reformar tácitamente la Constitución eludiendo la rigidez del procedimiento establecido. La monarquía parlamentaria es un elemento fundamental del pacto constitucional de 1978 que

configuró la Corona como una magistratura independiente de los poderes del Estado. Solo el constituyente —originario o constituido— puede determinar los aspectos esenciales de su régimen jurídico. Su estatuto y el alcance de sus competencias no pueden quedar al albur de las mayorías parlamentarias. La remisión del art. 57.5 a una ley orgánica es a los solos efectos de las abdicaciones, renunciaciones y dudas de hecho o de derecho sobre la sucesión y no habilita para un desarrollo legislativo general del Título II, tanto más si se pretende utilizar esa vía para interpretar restrictivamente sus facultades o el ámbito de la inviolabilidad del Rey. Y de nuevo correríamos el riesgo de caer en la ingenuidad si admitiéramos que las pretensiones bien intencionadas de dotar de certeza y concreción a la institución puedan llevar a sentar el precedente de que las Cortes Generales puedan sortear las mayorías cualificadas del art. 168 para capitidismuir la posición de la Jefatura del Estado.

La Constitución sí permite, sin embargo, completar la regulación de la sucesión en la Corona mediante la ley orgánica prevista en el art. 57.5 (que no tiene que ser necesariamente solo una) para resolver, además de las abdicaciones y renunciaciones, «cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en la sucesión a la Corona» lo que, a mi juicio, habilitaría para integrar —*secundum* o *praeter constitutionem*— las lagunas y omisiones de las previsiones sucesorias del Título II en esa misma ley orgánica, por tratarse de una materia conexa con la resolución de dudas sucesorias. Podrían abordarse en esta sede los hipotéticos problemas sucesorios que he mencionado en la primera pregunta (adopción, matrimonio homosexual sin descendencia natural, gestación subrogada, cambio de sexo del heredero u otros).

De la misma forma, los llamamientos del Título II a la intervención de las Cortes Generales mediante actos no legislativos adoptados en sesión conjunta (art. 74.1) autorizan al nonato Reglamento de las Cortes Generales (art. 72.2) a regular los aspectos procedimentales del ejercicio de esas competencias parlamentarias: provisión a la sucesión de la Corona «en la forma que más convenga a los intereses de España» en la casi imposible eventualidad de extinción de todas las líneas llamadas en Derecho (art. 57.3), prohibición expresa —conjunta con el Rey— de matrimonio a los sucesores en el trono (art. 54.5), reconocimiento de la imposibilidad de ejercicio de su autoridad por el Rey inhabilitado (art. 59.2), nombramiento de Regente en defecto de los llamados en primer lugar por la Constitución (art. 59.3), nombramiento de tutor en defecto de tutor testamentario o legítimo *ex constitutione* (art. 60.2), proclamación del Rey y juramento del mismo, del Príncipe heredero y del Regente o Regentes (art. 61) o autorizar al Rey para «declarar la guerra y hacer la paz» (art. 63.2), además de, sin mandato constitucional expreso, la solemne sesión de apertura de la legislatura con discurso del Rey (¿refrendado tácitamente por la presencia del Gobierno?). Entre esas cuestiones procedimentales estarían las mayorías exigibles para cada una de estas decisiones (sobre las que la Constitución no se pronuncia) y, en este sentido, sería poco razonable que acuerdos con tanta trascendencia para la vida del Estado

como proveer la sucesión de la Corona, prohibir el matrimonio del sucesor —con la consiguiente exclusión de sus descendientes de la línea sucesoria—, inhabilitar al Rey o autorizarle para declarar la guerra o firmar la paz, pudieran adoptarse por mayoría simple sin exigir una mayoría mínimamente cualificada que quizás en algún caso (inhabilitación del Rey) una elemental prudencia aconsejaría elevar hasta los 3/5 de las cámaras.

Aprovecho que mi contestación a las dos últimas preguntas ha sido más escueta para poner de manifiesto, y con ello concluyo, mi principal preocupación acerca de la supervivencia de la Corona en la España actual. La legitimidad constitucional puede verse reforzada por la legitimidad de ejercicio del monarca en determinadas circunstancias y, en este sentido, el reinado de Felipe VI proporciona motivos para el optimismo; también es cierto que las primeras posiciones de muchas monarquías en los índices de calidad, desarrollo y progreso proporcionan argumentos empíricos y pragmáticos en los que basar una legitimidad racional instrumental, fría y desideologizada, como ha defendido Lamo de Espinosa. Pero, como ya he dicho en alguna ocasión, si lo específico de la monarquía es su potencial simbólico para movilizar emociones y afectos por identificarse con el proceso histórico de construcción del Estado, el arraigo definitivo de la forma monárquica en una nación concreta, más allá de su funcionalidad transitoria como opción de salida facilitadora del cambio político (como ocurrió en la Transición española), exige un mínimo aprecio por la propia historia y en ello la monarquía española, la primera monarquía global transcontinental que cambió el curso de la Historia Universal, se juega nada menos que su permanencia a largo plazo.

## ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

De cuanto hasta aquí he expuesto es posible deducir sin dificultad mi escepticismo frente a una posible «ley para la Corona»: considero que no es necesaria, que seguramente no sería siquiera útil, e, incluso, que encontraría serias dificultades de encaje constitucional.

En efecto, la Constitución regula directamente, y con suficiente detalle, la mayor parte de los aspectos esenciales del funcionamiento de la institución. Una institución que, como es notorio, ha probado históricamente su capacidad de evolución y adaptación a contextos muy cambiantes. En otros sistemas jurídicos, en los que la monarquía está mucho menos formalizada o racionalizada que en España, gran parte de las cuestiones que suscita el funcionamiento de la institución encuentran respuesta en los antecedentes, que suministran criterios de actuación cristalizados en convenciones, habitualmente poco rígidos y por tanto susceptibles de adaptación, incluso contra la letra de las normas (piénsese en los problemas suscitados en Bélgica o Luxemburgo cuando sus monarcas se negaron a sancionar el texto de sendas leyes aprobadas por los respectivos parlamentos).

Tales actuaciones solo resultan (y solo hasta cierto punto) comprensibles partiendo de una regulación histórica, y poco ajustada a la realidad del tiempo actual. Sin embargo, la monarquía española (de antiguas raíces históricas, pero muy moderna en términos constitucionales, por la inestabilidad de la historia española en los últimos siglos) carece de precedentes o convenciones útiles a estos efectos: muchos aspectos del funcionamiento de la monarquía nunca han encontrado aplicación, o cuentan con un único precedente (así, la única experiencia de sucesión en el trono, en 2014, se ha debido a una abdicación, y no a una sucesión «mortis causa», que seguramente podría plantear cuestiones distintas; solo una vez ha tenido lugar el juramento del Príncipe de Asturias; nunca han tenido que entrar en funcionamiento una regencia, o la tutela de un rey menor...).

Esas circunstancias han hecho necesaria una regulación (constitucional y reglamentaria) no solo muy detallada, sino también muy reciente, cuya infracción no parece justificable en modo alguno. Por otra parte, en muchos otros aspectos la institución ha podido funcionar sin dificultad ajustándose a normas reglamentarias, sin suscitar grandes problemas; y así, por ejemplo, la mera aplicación del Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Civil de la Familia Real determinó, sin necesidad de reforma alguna, que las Infantas Elena y Cristina dejaran de ser miembros de la Familia Real, pasando a ser «simplemente» familia del Rey. Además, en ocasiones han surgido problemas que han podido afrontarse con notable flexibilidad: piénsese, por ejemplo, en el Real Decreto 470/2015, de 11 de junio, por el que (conforme a lo dispuesto en el anterior Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de título, tratamientos y honores de la Familia Real) se revocó a la Infanta Doña Cristina la facultad de usar el título de Duquesa de Palma de Mallorca. En cuanto a aquellos aspectos que sí pueden plantear más dudas, y dudas de mayor calado (como ocurre, por ejemplo, con lo relativo al ya comentado alcance de la inviolabilidad regia), son de difícil solución previa, especialmente si se pretende regularlos con vocación de generalidad y permanencia: en tanto afecten directamente a la regulación constitucional, ponen en riesgo la «reserva constitucional» en esta materia, especialmente protegida por el procedimiento agravado de reforma *ex art.* 168 CE. Así pues, hoy por hoy no creo que una «ley para la Corona» sea necesaria (porque la regulación existente, constitucional y reglamentaria, es detallada y reciente), ni útil (porque, en la medida en que no se oponga a la Constitución, rigidificaría lo que hoy se regula por vía reglamentaria), ni siquiera, seguramente, posible desde un punto de vista constitucional. Porque, en efecto, y aunque sea muy difícil hablar en abstracto, sin precisar qué reforma(s) concreta(s) podría(n) plantearse por esta vía, una reforma *contra constitutionem* está, obviamente, excluida; y una reforma *ultra constitutionem* podría suponer sortear el procedimiento de reforma establecido.

\* \* \*



TITLE: *Academic survey about the Crown*

ABSTRACT: *In this academic survey a group of Constitutional Law Professors answer some questions about the Crown related to the experience of more than forty years of constitutional monarchy in Spain and about some specific aspects of its legal regime (such as inviolability, abdication, etc.) and the convenience constitutional or/and legal reforms of the crown legal framework.*

RESUMEN: *En esta encuesta un grupo de profesores de Derecho Constitucional contestan un conjunto de preguntas sobre la corona relativas a la experiencia de más de cuarenta años de monarquía constitucional en España y sobre algunos aspectos concretos de su régimen jurídico (como la inviolabilidad, la abdicación, etc) y la conveniencia o no de reformas constitucionales y legales al respecto.*

KEY WORDS: *Crown, parliamentary Monarchy, inviolability of the King, abdication, Crown legal framework, Crown regulation*

PALABRAS CLAVE: *Corona, Monarquía parlamentaria, inviolabilidad del rey, abdicación, regimen jurídico de la corona, regulación de la corona*

CÓMO CITAR / CITATION: Aragón, M./ Expósito, E./ de la Iglesia, A./ Oliver, J./ Pascual, A./ Porras, J. M./ Röllnert, G./Sánchez, A. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 15-85.

