

EL JEFE DEL ESTADO ANTE SU CONTROL DIFUSO
THE DIFFUSE CONTROL OF THE KING

Patricia García Majado

*Profesora ayudante doctora de Derecho constitucional
Universidad de Oviedo*

RESUMEN

La inviolabilidad regia se ha vinculado, tradicionalmente, a la ausencia de control jurisdiccional del jefe del Estado. Sin embargo, al amparo de la misma se ha sustraído al monarca de otros tipos de actos de control o censura (políticos o sociales), consecuencia del ejercicio de derechos fundamentales o competencias por parte de los poderes públicos, de los que, sin embargo, no se desprende responsabilidad jurídica o política directa alguna. Este trabajo trata de analizar, teniendo como telón de fondo la prerrogativa regia, cómo el ordenamiento jurídico español ha ido construyendo blindajes frente a las expresiones de descontento hacia el monarca en diversos ámbitos, al constituir mecanismos difusos de control para analizar, posteriormente, si las mismas resultan justificadas en la protección de la función que aquel tiene constitucionalmente encomendada.

PALABRAS CLAVE

Inviolabilidad del rey, control, libertad de expresión, crítica, prerrogativa, monarquía.

ABSTRACT

The King's inviolability has exempted him from all kinds of judicial control. Under that prerogative, however, the Monarch has been also exempted from other types of control (political or social), which are the result of the exercise of fundamental rights or competences by the public authorities, from which, however, no direct legal or political liabilities are stemmed. This paper aims to analyze how the Spanish constitutional system has been building legal shields against different expressions of discontent towards the Monarch—which constitute diffuse mechanisms of control—to analyze, later, whether they are justified for the protection of the function that the King has constitutionally entrusted.

KEYWORDS

King's inviolability, control freedom of expression, critic, prerogative, Monarchy.

DOI: <https://doi.org/10.36151/td.2021.020>

EL JEFE DEL ESTADO ANTE SU CONTROL DIFUSO

Patricia García Majado

Profesora ayudante doctora de Derecho constitucional
Universidad de Oviedo

Sumario: 1. La protección jurídico-constitucional del rey. 2. El monarca ante la crítica parlamentaria. 3. El monarca ante la crítica ciudadana. 4. Breves conclusiones. Notas. Bibliografía.

1. LA PROTECCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL REY

Tradicionalmente, la inviolabilidad regia ha servido para explicar la exoneración del monarca de responsabilidades jurídicas de cualquier índole (penales, civiles, laborales, administrativas...) por los hechos cometidos tanto en el ejercicio de su cargo como fuera de este, pues no en vano *la persona del rey*, y no solo *el rey*, es inviolable (art. 56.3 CE). El Tribunal Constitucional ha declarado que dicha prerrogativa es un «privilegio de naturaleza sustantiva»¹. Al hilo de las prerrogativas parlamentarias, el TC ha puesto igualmente de manifiesto que aquella garantía no solo implica la irresponsabilidad jurídica por los actos que cometa su titular, sino la imposibilidad de incoar cualquier clase de procedimiento judicial contra él, constituyendo así un límite absoluto a la jurisdicción². La inviolabilidad tiene, entonces, esa doble faz: la ausencia de responsabilidad en todos los ámbitos y la no sujeción a procedimiento judicial alguno (Oliver León, 2004: 290; y Fernández Fontecha-Torres, 2018: 1678-1679).

Un sector doctrinal justifica esta ausencia de responsabilidad jurídica en la existencia de refrendo (Fernández-Fontecha Torres 2018: 1677; y Belda Pérez-Pedrero, 2018: 1986, entre otros). Si esto fuera así, no obstante, habría que colegir necesariamente que el monarca es responsable de todo aquello que no ha sido refrendado, asimetría que no se compadece con el enunciado de acuerdo con el cual «la persona del rey es inviolable» (art. 56.3 CE). El fundamento de la inviolabilidad deriva, más bien, de la propia función que el monarca tiene constitucionalmente atribuida. Si sus actos no institucionales, de naturaleza privada, no resultaran cubiertos por la prerrogativa, la tarea atribuida al rey podría verse mermada, dado que no resulta fácil ser el «símbolo de la unidad y permanencia del Estado» (art. 56.1 CE) y verse sometido a eventuales procesos judiciales que conllevarían, cada vez que dicha

circunstancia aconteciese, la apertura del orden sucesorio (Biglino Campos 2001: 206 ss.; y Bastida Freijedo, 2018: 369). Por tanto, el monarca no es inviolable porque sus actos estén refrendados, sino que sus actos están refrendados porque es inviolable³ (Biglino Campos 2001:206; Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, 2018: 1239, Aragón Reyes ³2013: 808; y Bastida Freijedo 2018: 368)⁴.

Sin embargo, también se ha entendido que el art. 56.3 CE exime al monarca de responsabilidades políticas. Y ello tanto si se entiende que la inviolabilidad impide la exigencia de todo tipo de responsabilidades, tanto jurídicas como políticas, como si se considera — como hacen algunos autores— que la inviolabilidad exonera de las primeras, mientras que la irresponsabilidad lo hace de las segundas (Cazorla Pérez, Ruiz Rico y Bonachela Mesas 1983: 230-231; y Oliver León 2004:286). Este planteamiento es coherente, toda vez que la Constitución no prevé actualmente ningún mecanismo para destituir políticamente al monarca. Por un lado, la abdicación y la renuncia (art. 57.5 CE) son, como tales, actos voluntarios y además definitivos. Por otro, la inhabilitación por las Cortes parece revestir naturaleza civil (no política) y está prevista para aquellos supuestos en los que impedimentos físicos o psíquicos inhabiliten al monarca para el ejercicio de su autoridad (art. 59.2 CE); además, tiene carácter temporal, pues inmediatamente se activa la regencia (García Canales 1991: 200-203; Menéndez Rexach 1979: 378; Torres del Moral: 513; Fernández-Fontecha Torres, Pérez de Armiñán y de la Serna 1987: 233-237; y Solozábal Echevarría 1987: 116, entre otros)⁵. Cabe, pues, concluir que, *de constitutione lata*, el monarca también está exento de responsabilidad política *stricto sensu*, pues es políticamente inamovible. A salvo queda, obviamente, la posibilidad de impulsar una reforma constitucional que eliminase la monarquía.

Los contornos se tornan difusos, no obstante, cuando esa responsabilidad política no se analiza en términos estrictos, sino amplios, y comprende la llamada «responsabilidad política difusa» (Rescigno, 1967), que no es otra que la que podría recaer sobre el monarca como consecuencia de la reprobación política o social, esto es, de ciertas manifestaciones de descontento de muy diverso orden que, como tales, no conllevasen su remoción inmediata, sino simplemente el mero cuestionamiento de su figura y, a la postre, su propio desgaste. Es este precisamente el objeto de nuestro estudio. Y es que, si bien tradicionalmente la inviolabilidad regia se ha entendido como la ausencia de todo tipo responsabilidad jurídica y política, la más reciente y novedosa jurisprudencia constitucional en torno al art. 56.3 CE parece poner de relieve cierta conexión entre la prerrogativa y *cualquier tipo de control*.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que la inviolabilidad blinda al monarca frente a «toda censura o control de sus actos»⁶, afirmación que, sin perjuicio de lo que se expondrá en las siguientes páginas, parece ampliar materialmente la inviolabilidad más allá de los confines donde debe situarse, abriendo así la puerta a que el objeto de la prerrogativa ya no sea fundamentalmente el control propiamente jurisdiccional, sino otras muchas actividades fiscalizadoras de distinta naturaleza. En la medida en que esto sea así, el reverso tradicional de la inviolabilidad regia ya no se circunscribirá únicamente a la limitación de la tutela judicial efectiva, sino que se extenderá, también, a la limitación de otros derechos

fundamentales de los ciudadanos y a competencias o potestades de los poderes públicos cuyo ejercicio, obviamente, conlleve cierta carga reprobatoria.

Así, el objetivo de las siguientes páginas no es otro que analizar las diversas vías a través de las cuales el sistema jurídico español ha ido desactivando distintas manifestaciones de descontento, político o social, hacia el jefe del Estado —y, en muchas ocasiones, hacia sus allegados regios— que, como tales, suponen el ejercicio de una labor fiscalizadora difusa. Y ello, en unos casos merced a una interpretación expansiva de la inviolabilidad regia — como ocurre, fundamentalmente, con la crítica parlamentaria— y, en otros, merced a una regulación jurídico-penal de la Corona que, aunque no sea una manifestación directa de dicha prerrogativa, parece sintonizar también con esa misma lógica (expansiva). A continuación, trataremos de analizar si tales blindajes, que no son sino restricciones, están funcionalmente justificados en nuestro sistema democrático a la luz de la protección que cabe dispensar a las funciones desempeñadas por el jefe del Estado y a la preservación de la institución que este encarna.

2. EL MONARCA ANTE LA CRÍTICA PARLAMENTARIA

Uno de los ámbitos específicos en los que el sistema democrático propicia la exteriorización, incluso de forma agria, del descontento, la reprobación, la crítica o el reproche hacia el jefe del Estado y su ejecutoria es el parlamentario. Sin embargo, es precisamente en esta sede donde más se han dejado sentir los efectos de la inviolabilidad regia. A raíz de la activación de distintos mecanismos, en las Cámaras se han vertido juicios de desaprobación y crítica hacia el actual monarca —y, en ocasiones, también hacia el anterior— que, al entenderse como resortes de control —en este caso, político—, han sido considerados incompatibles con el estatuto de inviolabilidad que la Constitución le asigna. La prerrogativa ha operado aquí como un claro límite al ejercicio de determinadas potestades típicamente parlamentarias que, en muchas ocasiones, constituyen a su vez ejercicios legítimos del *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23.2 CE).

Esta cuestión se planteó, en un primer momento, a raíz de una moción de reprobación a Felipe VI adoptada por el Parlamento de Cataluña⁷ que rechazaba y condenaba la toma de postura del rey en su alocución sobre el conflicto catalán y su justificación de la violencia ejercida por los policías en octubre de 2017, y reafirmaba el compromiso con los valores republicanos y la apuesta por la abolición de la Monarquía. Esa moción fue declarada inconstitucional por la STC 98/2019, de 17 de julio⁸; el TC entendió que, en cuanto emisión de un «juicio de contradicción u oposición» hacia el monarca y su conducta, la reprobación suponía la imputación de una responsabilidad política y la imposición al rey de una sanción del mismo tipo proscrita *ex art.* 56.3 CE.

Dejando al margen la controvertida cuestión sobre si dicha resolución era susceptible de recurso *ex arts.* 161.2 CE y 76 y 77 LOTC —pues no parece que la misma pudiera producir efectos jurídicos siquiera indiciariamente, dado que en ella no había un llamamiento

a las instituciones autonómicas para que actuaran en algún sentido, requisito que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, es imprescindible para poder impugnar jurisdiccionalmente tales resoluciones autonómicas⁹—, en lo que aquí interesa no parece constitucionalmente adecuada la interpretación que al respecto se hace de la inviolabilidad regia.

Debe tenerse necesariamente en cuenta que de dicha resolución no se deriva, para el monarca, ninguna consecuencia jurídica ni política (sustitución, inhabilitación, etc.), pues agota sus efectos en su propia exteriorización. Aquella moción fue aprobada unos días después de la celebración de un debate general sobre la acción política y de gobierno en el seno del Parlamento catalán al amparo de los arts. 154 y 155 Reglamento del Parlamento de Cataluña. Este tipo de «propuestas de resolución» —que, en este caso, adoptan la forma de moción— tienen una doble naturaleza, pues su fin no es activar la función de impulso político y control gubernamental —ámbito en el que se incardinaría, en su caso, la responsabilidad política *stricto sensu*—, sino promover la deliberación y la toma de posición de la Cámara respecto a un asunto determinado, operando así como un vehículo de expresión de opiniones o juicios sobre asuntos de interés para los representados y constituyendo, en ese sentido, una manifestación relevante del *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23.2 CE)¹⁰.

Como subrayó en su dictamen el Consejo de Estado, no fue una declaración emitida a resultas de una actuación de control parlamentario, sino una resolución conclusiva de un debate de política general que recogía un juicio valorativo sobre la actuación del jefe del Estado en relación con determinados sucesos acontecidos en Cataluña. Así, y a diferencia de lo que sostuvo el Tribunal Constitucional, el Parlamento de Cataluña no estaba ejerciendo una «potestad de censura o reprobación de los actos regios» de la que constitucionalmente carece, sino que sencillamente estaba debatiendo, aunque lo hiciera en sentido crítico, sobre la figura del rey y su actuación, algo que no parece situarse en modo alguno fuera de las atribuciones de un Parlamento autonómico, pues esa sede es, por su naturaleza, precisamente el lugar donde dicha discusión debiera tener cabida, máxime cuando estamos en un sistema de democracia procedimental y no militante que no impone, en cuanto tal, límites materiales al debate público.

No parece, en suma, que un «juicio de valor» —como acertadamente el propio Tribunal Constitucional denomina a las expresiones vertidas en el Parlamento catalán— pueda ser contrario a la configuración constitucional de la institución de la Corona. Su prohibición es más bien contraria al ejercicio de las atribuciones típicamente parlamentarias. Aún menos comprensible resulta que «la apuesta por la abolición de la Monarquía» —que también se recoge en la citada resolución del Parlamento catalán— resulte, al ser interpretada como un mensaje de rechazo y condena, jurídicamente vetada, puesto que, de ser así, todo intento de impulsar una reforma constitucional en clave republicana resultaría incompatible con la prerrogativa regia, algo ciertamente irrazonable, toda vez que es la propia norma fundamental la que deja abierta esa posibilidad al no imponer cláusulas de intangibilidad a la reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE).

Esta jurisprudencia abría la puerta, sin demasiada dificultad, a que posteriores actos parlamentarios de contenido crítico o reprobatorio hacia el monarca fueran inadmitidos a

trámite por las mesas parlamentarias al resultar contrarios a la Constitución *ex art.* 56.3 CE (Castillo López, 2019: 489). Eso fue justamente lo que sucedió en la XIV legislatura con la inadmisión a trámite en términos absolutos de diversas solicitudes de creación de comisiones de investigación (fundamentalmente relativas a la trama vinculada a las presuntas ilegalidades cometidas por miembros de la casa real y las influencias políticas, diplomáticas y comerciales con Arabia Saudí y el uso de tarjetas opacas por parte del rey emérito con cargo a fondos procedentes del extranjero)¹¹ y, especialmente, con la Resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de Creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía¹², que fue declarada inconstitucional por la STC 111/2019, de 2 de octubre, dado que —en lo que aquí interesa— el Tribunal Constitucional consideró que la misma resultaba incompatible con la inviolabilidad del Monarca (Felipe VI) y de quien lo fuera (Juan Carlos I) cuando acontecieron los hechos que trataban de investigarse porque implicaban la atribución a ambos de una responsabilidad política constitucionalmente proscrita.

Aun cuando la comisión de investigación sobre la Monarquía pudiera resultar discutible por haberse creado, en este caso, en el ámbito autonómico —dado que el objeto de aquellas debe ser de competencia de la Generalitat *ex arts.* 59.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 67.1 del Reglamento del Parlament—, desde luego no lo sería si fuera de ámbito nacional, dado que pueden crearse para investigar «cualquier asunto de interés público» (art. 76 CE) y la Jefatura del Estado sin duda lo es. Lo que no resulta tan comprensible —y es lo que aquí importa— es que su inconstitucionalidad se haga derivar también de su incompatibilidad con la inviolabilidad del rey (art. 56.3 CE) (Pascua Mateo, 2020: 438). Dichas comisiones constituyen una herramienta al servicio de la información de la Cámara, que trata de discutir y arrojar luz sobre informaciones de relevancia pública a las cuales no cabe anudar responsabilidad jurídica alguna (art. 76 CE, art. 53 RC, art. 60 RS), pero tampoco política *stricto sensu*, en los términos anteriormente mencionados.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional sobre la inviolabilidad del art. 56.3 CE ha contribuido a dotar de una notable *vis expansiva* a dicha prerrogativa en términos materiales. Y es que, si la activación de los instrumentos anteriormente citados no supone la atribución de ninguna responsabilidad jurídica ni política *stricto sensu* al monarca y constituyen tan solo formas de vehicular el debate parlamentario en torno al monarca y su actuación y, aun así, aquellos se reputan contrarios al art. 56.3 CE, es porque se está entendiendo que la inviolabilidad regia protege al monarca también frente a la mera crítica o desaprobación (Herrero y Rodríguez de Miñón 1997: 75; Fusilier, 1960: 392; Delpérée 2002: 35), en este caso parlamentaria, pues se considera que opera como una suerte de resorte difuso de control.

Esta comprensión extensiva de la inviolabilidad explica, en efecto, que la Mesa del Congreso de los Diputados haya inadmitido a trámite —impidiendo la mera posibilidad de debatir al respecto—, por ejemplo, la Proposición de Ley para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del rey y de la casa real, presentada el 17 de julio de 2018, al entender que contravenía de forma palmaria y evidente los arts. 56.3 CE y 65.1 CE, inadmisión recurrida ante el Tribunal Constitucional y finalmente desestimada por la STC 24/2020, de 23 de febrero, por cuestiones meramente formales. Sin embargo,

dicha Proposición de Ley no pretendía interferir en los gastos del rey ni de la familia real, ni coartar su capacidad de disposición sobre los mismos ni atribuirle ningún tipo de responsabilidad por la gestión efectuada al respecto, sino únicamente hacer accesible a la ciudadanía esa información. Por los mismos motivos, en fin, ha sido también inadmitida a trámite muy recientemente la Proposición de Ley relativa al Registro Patrimonial de la Familia Real, presentada el 11 de noviembre de 2020¹³. Esa inadmisión parte, nuevamente, de la concepción de que la inviolabilidad regia protege al monarca de la crítica o reprobación, por eso resultaron vetadas estas iniciativas que implicaban cierta rendición de cuentas institucionales por parte de aquel. No ocurre lo mismo en otros países; por ejemplo, en Luxemburgo, donde se ha elaborado el llamado «Informe Waringo»¹⁴ sobre el funcionamiento de la casa real que, entre otras cosas, analiza críticamente las cuestiones económicas y presupuestarias de la familia real sin que tal cosa haya sido considerada en modo alguno incompatible con la inviolabilidad regia.

Y es que, si bien la prerrogativa en cuestión libera al jefe del Estado de todo tipo de responsabilidades —jurídicas y políticas—, no debiera eximirle por completo de toda censura o control de sus actos, puesto que hay actuaciones de esta naturaleza que no implican la exigencia de las antedichas responsabilidades y que son, en lo que ahora nos ocupa, ejercicios legítimos de distintas potestades parlamentarias y, a su vez, del *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23.2 CE) (Aparicio, 1994: 113; y García Canales, 1991: 198). Salvo que se entienda, como parece hacer el Tribunal Constitucional, que cualquier tipo de crítica o manifestación de descontento, al suponer en cierto modo ejercicios difusos de control, debe considerarse constitucionalmente proscrita, una interpretación expansiva que, tratándose de una prerrogativa, debe ser necesariamente evitada.

Semejante concepción no encuentra, además, acomodo constitucional posible. Por un lado, resulta consustancial al sistema democrático la posibilidad de escrutar, criticar y manifestar el descontento, especialmente en sede parlamentaria, sobre cualesquiera de los poderes públicos, inclusive el jefe del Estado, pues, como el propio Tribunal ha subrayado, el Parlamento es justamente ese «[...] escenario privilegiado del debate público [...] en clave de libertad y pluralidad»¹⁵. Así, no parece posible aislar al rey de esa suerte de responsabilidad política difusa sin desnaturalizar el sistema democrático en el que él mismo se incardina, puesto que si la posibilidad de criticar cómo se gestionan los asuntos públicos —dentro y fuera del Parlamento— es consustancial al sistema democrático, también lo es, inevitablemente, la responsabilidad política difusa de los poderes que en él existen y operan (Díez-Picazo, 1996: 70). En otras palabras: para que no exista ningún tipo de responsabilidad difusa, *lato sensu*, sería necesario prohibir toda actividad mínimamente reprobatoria, hipótesis que no parece compadecerse bien con el sistema democrático.

Por otro lado, esa interpretación de la prerrogativa regia no resulta constitucionalmente adecuada. La función que la inviolabilidad desempeña en nuestro sistema jurídico no es otra que asegurar que el monarca pueda desarrollar pacíficamente su función de «ser símbolo de la unidad y permanencia del Estado» que la Constitución le atribuye en el art. 56.1 CE, función que obviamente, se vería truncada si se viera sometido a eventuales procesos judiciales o de exigencia de responsabilidad política *stricto sensu* (destitución, etc.) que

conllevaran, cada vez que dicha circunstancia aconteciese, la apertura del orden sucesorio (Biglino Campos 2001: 206 ss.; Bastida Freijedo, 2018: 369; y García Canales 1991:121-124). El propio Tribunal Constitucional ha subrayado, en efecto, que las garantías que protegen al rey *ex art. 56.3 CE* «[...] se justifican en cuanto condición de funcionamiento eficaz y libre de la institución que ostenta»¹⁶.

Ahora bien, garantizar la función del monarca como símbolo de unidad y permanencia del Estado a través de la exención de responsabilidades jurídicas y políticas *stricto sensu* no está reñido, como hemos sostenido, con la posibilidad de que él y su actuación sean sometidos a crítica y escrutinio tanto dentro como fuera del Parlamento, dado que este tipo de control no solo no trunca la función que aquel tiene constitucionalmente encomendada —puede seguir y sigue siendo, obviamente, símbolo de la unidad y permanencia del Estado—, sino que resulta inherentes al propio pluralismo político y social del Estado del que el monarca es símbolo. Precisamente por ello, no resulta constitucionalmente adecuado ampliar la inviolabilidad regia hasta este extremo, dado que tal extensión carece de justificación funcional, que es la que permite su configuración como una prerrogativa y no como un intolerable privilegio.

El Tribunal Constitucional ha tratado de defender dicha exención a la crítica parlamentaria argumentando que el jefe del Estado ocupa una posición *supra partes*. No obstante, esto no significa que a los representantes políticos deba resultarles ajena la persona y/o la actuación del rey. En otras palabras, aducir de que el monarca se sitúa al margen de la controversia política es un buen argumento para no inmiscuirle en dicha contienda, pero no para excluirle totalmente del debate libre y plural que tiene lugar en sede parlamentaria y que puede desencadenarse de múltiples maneras (no necesariamente a través de la activación de los mecanismos de control). De ser así, el rey no solo sería una figura ajena a la controversia política, sino que sencillamente se situaría extramuros del propio sistema constitucional. Por tanto, no se trata de que el recurso a aquellos mecanismos parlamentarios suponga una injerencia de las Cortes en la institución de la Corona, sino más bien que la prohibición de su uso constituye una injerencia de la Monarquía —sustentada en una comprensión distorsionada de su estatuto jurídico— en las labores propias del Parlamento. Precisamente, en este último escenario, y no en el primero, quiebra esa posición *supra partes* que ostenta el jefe del Estado.

Por último, no puede dejar de subrayarse el hecho de que buena parte de las prohibiciones aquí analizadas versen sobre actuaciones parlamentarias que no tienen que ver con el actual jefe del Estado, sino con el rey emérito. Tal es el caso de algunas de las comisiones de investigación mencionadas o incluso de ciertas solicitudes de comparecencia del rey emérito que corrieron la misma suerte¹⁷. En este sentido, si la extensión objetiva de la prerrogativa resulta discutible, lo es todavía más cuando dicha extensión va acompañada de una ampliación subjetiva, pues la inviolabilidad estaría también protegiendo en este ámbito a quien ya ha dejado de desempeñar sus funciones como rey de España (inviolabilidad *ultra officium*).

Tras la abdicación, el otrora jefe del Estado dejó de desempeñar su función constitucional —ser símbolo de unidad y permanencia del Estado— y, por tanto, decayó la justi-

ficación de la prerrogativa, que no es otra que proteger el desempeño de dicha tarea. A mi juicio, este argumento es útil tanto para no considerar inviolables los hechos acaecidos con posterioridad a su abdicación¹⁸ como para entender excluidos de la prerrogativa los actos previos a aquella que, obviamente, no hubieren sido refrendados —ese fue, por ejemplo, el supuesto de la comisión de investigación inadmitida por el Tribunal Constitucional a la que hemos hecho referencia—. En estos casos, no existe ninguna razón funcional que justifique el blindaje de los actos cometidos durante el periodo del reinado posterior a la abdicación pues la posibilidad de ser judicialmente perseguido en ese lapso temporal no merma el ejercicio de las funciones atribuidas al monarca mientras fuera tal, es decir, mientras las ejerció efectivamente (Bastida Freijedo, 2018: 369). Por tanto, el máximo exponente de la *vis* expansiva de la prerrogativa regia, avalada por el propio Tribunal, se alcanza cuando se considera que la misma no solo protege al monarca de la crítica o reprobación durante su reinado, sino también cuando ha abdicado, ya no ostenta cargo institucional alguno y ha dejado de ejercer las funciones regias.

3. EL MONARCA ANTE LA CRÍTICA CIUDADANA

La desaprobación y crítica del jefe del Estado —y, obviamente, resto de miembros de la familia real— no solo puede tener lugar en sede parlamentaria, sino también fuera de las instituciones. A diferencia del supuesto anterior, en este caso la censura constituye una manifestación del ejercicio de la libertad de expresión de los ciudadanos. Distintos tipos penales relativos a las injurias al jefe del Estado y al resto de la casa real criminalizan, sin embargo, las expresiones orientadas a desprestigiar tanto a los sujetos pasivos de esos delitos como a la institución a la que pertenecen, confiriendo a la Corona un robusto blindaje jurídico-penal frente a la expresión del descontento ciudadano. Se diría que la penalización de esas conductas —que, permítasenos adelantar, en modo alguno viene exigida por carácter inviolable del monarca— pretende, como veremos a continuación, sustraer al monarca a un nuevo resorte de control (social), en este caso no institucionalizado, general y difuso (Aragón Reyes 1995: 82): el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por los ciudadanos.

El art. 490.3 del Código Penal (CP) tipifica el delito de calumnias o injurias al rey, la reina y ciertos miembros de su familia en el ejercicio de sus funciones o con motivo u ocasión de estas, ilícito que lleva anudada la pena de prisión de seis meses a dos años en el caso de que las calumnias o injurias fueran graves y multa de seis a doce meses si lo no fueran. El sujeto pasivo, por tanto, debe ser una de las personas mencionadas y el tipo objetivo solo concurre si la injuria o la calumnia está vinculada al ejercicio de sus funciones constitucionales de aquellos. Por su parte, el art. 491.1 CP castiga con pena de multa de seis a veinticuatro meses al que injuriare o calumniare a alguno de los sujetos a los que hace referencia el precepto anterior. Por último, y en el marco de la misma lógica, el art. 491.2 CP sanciona con multa de seis a veinticuatro meses el uso de la imagen del rey, de cualquie-

ra de sus ascendientes o descendientes, de la reina consorte y del príncipe o la princesa de Asturias, de cualquier forma que pueda dañar el prestigio de la Corona.

Los bienes jurídicos protegidos por los tipos de injurias contra la Corona que ahora nos ocupan son dos: por un lado, el derecho al honor de las personas reales contempladas en el precepto (el rey, la reina y cualquiera de sus descendientes o ascendientes, la reina consorte o el consorte de la reina, el regente o algún miembro de la Regencia y el príncipe o la princesa de Asturias) y, por otro, la dignidad o el prestigio de la institución de la Corona en cuanto tal¹⁹. La jurisprudencia ha puesto de manifiesto que, mediante la tutela de la figura del rey y personas afines, se protege indirectamente a la institución que es símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56.3 CE) y, por tanto, a este último en sí mismo considerado²⁰. Se trata, pues, de una protección jurídica instrumental puesta al servicio, precisamente, de la propia estabilidad del sistema constitucional, esto es, de la defensa del orden constitucional del que la Corona forma parte²¹.

Ello explica, entre otras cosas, la naturaleza pública del delito y, en consecuencia, su incardinación en de los delitos contra la Constitución y no en los delitos contra el honor. Al igual que sucede con la inviolabilidad, el tipo penal estaría, por tanto, teóricamente funcionalizado: mediante la protección de la persona se protege su función y, en consecuencia, al sistema constitucional en su conjunto. Y ello tanto si la injuria o calumnia se refieren al ejercicio de las funciones constitucionales de los sujetos mencionados (art.490.3CP) como en casos ajenos a las mismas, pues la fusión entre el sujeto particular y el cargo institucional es tan intensa en la Monarquía que aun en el caso del art. 491.1 CP se considera que esta en juego la antedicha estabilidad del sistema constitucional (Martínez Guerra, 2016: 106).

Este tipo penal ha servido, entre otros ejemplos, para condenar al director de la revista *El Jueves* y al autor de una viñeta donde se caricaturizó a los entonces príncipes de Asturias manteniendo relaciones sexuales con el fin de obtener el subsidio de natalidad de 2.500 € por el nacimiento de su hija, caricatura que, según el órgano sentenciador, constituía un insulto y un vilipendio innecesario a la institución de la Corona²²; asimismo, el precepto se aplicó para condenar al autor de un artículo periodístico en el que, entre otras cosas, se calificaba a «la banda» de la que «D. Juan Carlos es el último representante» de «[...] borrachos, puteros idiotas, descerebrados, cabrones, ninfómanos, vagos y maleantes», entre otros epítetos del mismo tenor, al entender que semejantes expresiones atacaban al honor de D. Juan Carlos y, consecuentemente, a la Corona y que quedaban fuera del ejercicio de la crítica-política²³. Por razones muy similares, el tipo penal sirvió para condenar a un rape-ro cuyas rimas descalificaban al jefe del Estado y parte de la familia real y su actuación²⁴ y, más recientemente, para sancionar penalmente a otro rape-ro que tildó al rey de «mafioso», «ladrón», «borracho tirano», «basura mafiosa» y «capo mafioso saqueando el reino español», entre otros improperios²⁵.

Resulta, pues, evidente que los miembros de la Corona —no solo el jefe del Estado— gozan de un *plus* de protección jurídico-penal, dado que fuera del ámbito regio solo se incurre en delito de injurias en el caso de que, en atención a la naturaleza, los efectos y las circunstancias de los hechos, pueda reputarse una lesión *grave* al honor (art. 208 CP) y, en todo caso, el reproche penal es menor (multa de 3 a 7 meses o de 6 a 14 si son con

publicidad). En el caso de la Corona, las injurias leves también constituyen un delito que lleva aparejado la pena de multa. Para evitar que este plus de protección²⁶ se torne en un intolerable privilegio, es necesaria su justificación, fundamento que, como ya se ha señalado, la jurisprudencia ha residenciado en la necesidad de proteger a la Corona como institución del Estado. La cuestión estriba ahora en analizar si ese objetivo precisa, en el seno del sistema democrático español, la existencia de unos tipos penales como los arriba citados.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha sostenido en diversas ocasiones que una «[...] mayor protección mediante una ley especial en materia de insulto no es, en principio, conforme al espíritu del Convenio»²⁷, de manera que la pretensión de proteger la reputación del jefe del Estado no justifica dotarle de una protección especial frente al derecho a informar y a expresar opiniones. En este sentido, el jefe del Estado, al igual que el resto de ciudadanos, gozaría de la tutela penal que brindan los tipos penales ordinarios de injurias o calumnias a particulares, pues esa tutela adicional resulta, en principio, lesiva de la libertad de expresión (art.10 CEDH). Y ello porque «[...] el hecho de que el rey ocupe una posición de neutralidad en el debate político, una posición de árbitro y símbolo de la unidad del Estado, no podría ponerlo al abrigo de toda crítica en el ejercicio de sus funciones oficiales o como representante del Estado que simboliza»; en otros términos: el hecho de que el monarca sea inviolable no puede suponer en sí mismo «[...] un obstáculo al libre debate sobre su posible responsabilidad instituciones, o incluso simbólica, a la cabeza del Estado, dentro de los límites del respeto a su reputación como a la de cualquiera».

El TEDH, por tanto, ha tratado de desvincular inviolabilidad regia y ausencia de crítica política, por acérrima que sea, al monarca. Sin embargo, esa es la vinculación que, se diría, subyace al tipo de injurias a la Corona, dado que vincula el reproche penal al menosprecio o el desprestigio al jefe del Estado (Llabrés Fuster, 2015: 98). A este respecto, la jurisprudencia más temprana subrayó que el hecho de que el rey no sea inviolable no significa «[...] solo que el monarca es irresponsable de sus actos, sean estos los que fueren, sino que, ocupando la cima de la organización política del Estado y su más alta representación, y hallándose por encima de todo partidismo, se le debe respeto y reverencia, no pudiendo ser sujeto pasivo de ataques a su dignidad, de críticas o de vías de hecho sin que, quien lo haga, reciba la condigna sanción establecida, en el CP»²⁸.

Así las cosas, la argumentación esgrimida para justificar la existencia del tipo de injurias o calumnias al rey y otros miembros de la familia real —velar por la incolumidad de la institución que es símbolo de la unidad y permanencia del Estado y, por ende, de la del propio Estado— no es suficiente para avalar el plus de protección jurídico-penal que aquel les confiere. Para velar por su derecho al honor como meros particulares, el ordenamiento ya contempla los tipos comunes de injurias y calumnias, y no hay razón para que exista una diferencia punitiva en función del sujeto o los sujetos contra los que se dirijan aquellas cuando se conciben como meros sujetos privados (Gimbernat Ordeig, 2009: 157; Carmona Salgado 2012:2014; y Queralt Jiménez, 2013: 542, entre otros). Esta respuesta punitiva es más propia del «Derecho penal cortesano» (Queralt Jiménez, 2013: 2040) que del Derecho penal de un Estado democrático.

Solo quedaría al descubierto, por tanto, la crítica política o institucional a tales sujetos: la que tiene por objeto «el ejercicio de sus funciones». Y esta, lejos de ser sancionada (con pena incluso de prisión en el caso de las injurias), resulta consustancial al sistema democrático, toda vez que se trata de una crítica política o de asuntos de interés general para el conjunto de la ciudadanía y, al mismo tiempo, dirigida a personas públicas —como lo es el jefe del Estado y también el resto de miembros de la familia real— que, según jurisprudencia constante y consolidada tanto nacional como internacional, deben aceptar, dada su exposición pública, mayor nivel de tolerancia hacia aquella²⁹. Ello es así incluso cuando la crítica afecta a la propia persona y no al cargo público, pues en los azares de la política y del libre intercambio de ideas «[...] la invectiva política a menudo incide en la esfera personal»³⁰. En este caso, por tanto, estamos ante el supuesto más amplio de ejercicio de la libertad de expresión; sin embargo, es el que en España merece el reproche penal más intenso (Dopico Gómez-Aller 2021: 396). A mi juicio, la tolerancia a la crítica, incluso si esta es escabrosa, debe intensificarse en el caso de la jefatura del Estado, pues cuanto más intenso sea el blindaje jurídico del que goza el monarca, más intensa será la crítica política que tendrá que soportar (Presno Linera, 2018: 545); de forma que el criterio interpretativo no debería ser «a mayor inviolabilidad, menor crítica política» —tal parece ser el principio que rige en nuestro país—, sino a la inversa.

Si esto así, los tipos penales arriba analizados no protegen, de manera refleja, al orden constitucional en sí mismo considerado, como repetidamente ha hecho constar la jurisprudencia nacional, sino que lo lesionan, dado que en última instancia dicho orden está conformado por la posibilidad de ejercer los derechos de la ciudadanía —en este caso, singularmente, la libertad de expresión— en un marco de igualdad y libertad. Es justamente la protección del orden constitucional la que exige no la sustracción, sino el sometimiento del jefe del Estado —y, por su puesto, del resto de los sujetos regios— a la crítica intensa, incluso grosera y maleducada. Esta actividad no pone en entredicho la incolumidad del monarca ni entorpece en modo alguno la función que constitucionalmente tiene atribuida³¹ —que, obviamente, puede seguir desarrollándose sin injerencias aunque sea intensamente criticada—, sino que resulta consustancial al sistema democrático.

Precisamente por ello, parece que es el mero prestigio de la Corona y de las personas que la integran lo que es objeto de protección: la *maiestas* entendida *lato sensu* (Muñoz Conde, 1982: 257). Sin embargo, no semeja muy democrático que los derechos fundamentales, singularmente la libertad de expresión, queden desplazados y aun subordinados para preservar el «prestigio» de una institución (Tamarit Sumalla, 1989: 307). Cuando dispensa una especial protección a determinados sujetos, el sistema democrático protege «funciones» (que, como ya se ha visto, no es el caso en este ámbito, pues aquellas no resultan entorpecidas), no «prestigios» abstractos, algo más propio de un orden de privilegios. El cometido de un sistema democrático no es la defensa de estos, sino la de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio, obviamente, puede consistir en desprestigiar a las instituciones. La crítica no deja de ser, en definitiva, una forma de exteriorizar el descontento o la discrepancia respecto a su funcionamiento o a su propia existencia, algo, a su vez, inherente al pluralismo político y social. Es precisamente en esfera donde los derechos fundamentales despliegan su máxima eficacia en un sistema democrático-procedimental —no así en el

militante—, pues, ante todo, son garantías del enemigo, entendido aquí como detractor, a quien se le brinda un cauce para hacer valer lícitamente sus pretensiones dentro del orden jurídico y no a expensas del mismo, lo que mermaría notablemente su eficacia.

Aunque en el ámbito nacional los procesos que han concluido con la absolución de los acusados por el delito de injurias a la Corona son escasos, en ocasiones sí ha habido absoluciones. Por ejemplo, no se condenó penalmente al autor de un artículo periodístico que contenía una dura crítica a la caza, actividad que el autor vinculaba de forma satírica a la institución monárquica³² o, más recientemente, al autor de un manifiesto publicado en el perfil de Facebook de la entidad «Catalunya Acció», que él mismo presidía, bajo el título «Por la pitada al himno español y al rey Felipe de Borbón», que dio lugar a una pitada en la final de la Copa del Rey cuando sonó el himno nacional, toda vez que, como argumentó el órgano sentenciador, de dicha publicación no se deducía ningún mensaje ofensivo, sino que era una convocatoria para, expresar su radical desacuerdo ante la imposibilidad de seguir adelante con los planes independentistas aprovechando el eco del evento deportivo³³. En el ámbito europeo, la jurisprudencia del TEDH relativa a las injurias a la Corona previamente referenciada consideró amparados por el derecho a la libertad de expresión, por una parte, el hecho de expresar en una rueda de prensa que la visita del rey al País Vasco era una vergüenza política, pues en su condición de titular del Mando Supremo del Ejército español era el responsable de los torturadores y amparaba la tortura, imponiendo el régimen monárquico al pueblo vasco mediante la tortura y al violencia (caso *Otegui Mondragón c. España*)³⁴, y, por otra, la quema de la fotografía del rey en una plaza pública (caso *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*)³⁵, sobre los que volveremos más adelante.

Al margen de la crítica a la propia existencia misma de los reproches penales que aquí son objeto de análisis, resulta igualmente muy cuestionable la extensión con que aparecen normativamente configurados, amplitud que contribuye a reforzar la posición privilegiada de distintos miembros de la Corona. Por un lado, las injurias graves del art. 490.3 CP llevan aparejada pena de prisión de seis meses a dos años. A este respecto, el TEDH ha declarado reiteradamente que las penas de prisión por infracciones cometidas en el ámbito del discurso político solo son compatibles con la libertad de expresión en circunstancias muy excepcionales, en particular cuando se hayan visto afectados seriamente otros derechos fundamentales como es el caso de los supuestos enmarcados en el discurso del odio o la incitación a la violencia³⁶, pero no en los que son ajenos a estos³⁷. Así, la contención en el uso de la vía penal en este ámbito —que implica velar por la proporcionalidad de las eventuales sanciones— es especialmente necesaria para no producir el «efecto desaliento» (*chilling effect*) en el ejercicio de la libertad de expresión en el seno de un sistema democrático.

Por otro lado, también es llamativo que el sujeto pasivo de tales delitos no solo sea el jefe del Estado, sino también (actualmente) sus ascendientes (incluidos el rey y la reina eméritos), la reina consorte y la princesa de Asturias. Semejante extensión subjetiva resulta sorprendente en el caso del art. 490.3 CP, toda vez que el precepto solo penaliza las injurias o calumnias dirigidas hacia aquellos «[...] en el ejercicio de sus funciones constitucionales o con motivos de las mismas», y que, de todos ellos, el único que ejerce funciones constitucionales es el rey (Fernández Sarasola, 2019: 377). Pero es que, y esta consideración incluye

también el tipo del art. 491.1 CP, si el propósito del delito de injurias al jefe del Estado es, en teoría, proteger al sujeto que encarna la unidad y permanencia del Estado (art. 56.3 CE) y, de manera refleja, proteger al sistema constitucional en su conjunto, dicha función solo resulta constitucionalmente atribuida al rey, pero no al resto de sujetos que aparecen mencionados en dicho precepto, cuya protección penal cualificada resulta entonces de todo punto injustificada (Queralt Jiménez 2013: 540)

Hasta aquí hemos visto que el prestigio de la institución de la Corona y el honor de sus integrantes sirve para limitar la libertad de expresión de los ciudadanos. Sin embargo, merece la pena poner de manifiesto que existe otra curiosa justificación para limitar dicho derecho fundamental cuando se ejerce para criticar a la Monarquía: el discurso del odio. El ejemplo paradigmático a este respecto son las fotografías del rey, cuya quema, en un primer momento, fue considerada por Juzgado Central de lo Penal³⁸ y la Audiencia Nacional³⁹ como un delito de injurias a la Corona del art. 490.3 CP (curiosamente, no del art. 491.2 CP, que alude al uso de imágenes para desprestigiar a la Corona). Posteriormente, el Tribunal Constitucional entendió que tal conducta no constituye un ejercicio legítimo de la libertad de expresión sino «[...] un acto no solo ofensivo, sino también incitador al odio, en la medida en que la cremación de su imagen física expresa, de un modo difícilmente superable, que son merecedores de exclusión y odio»⁴⁰. El Tribunal no basó su interpretación —según la cual, el del derecho fundamental a la libertad de expresión no resultaba lesionado— en el hecho de que la quema de la bandera atentase contra el prestigio de la Corona y, de manera refleja, como previamente se explicó al hilo del delito de las injurias al rey, contra el orden constitucional en sí mismo considerado, sino en que los hechos eran constitutivos de un delito de odio.

Esta interpretación, sin embargo, resulta problemática. Por un lado, no parece que la figura del jefe del Estado pueda incardinarse en el ámbito del discurso del odio —o, dicho en otros términos, ser sujeto pasivo del mismo—, toda vez que este tiene unos destinatarios muy concretos: colectivos étnicos, religiosos, nacionales, raciales, de orientación sexual, etc.; en suma, lo que podríamos llamar colectivos vulnerables⁴¹. No en vano, el TEDH ha rehusado calificar como discurso de odio a aquel que se dirige contra personas concretas no integradas en ninguno de esos colectivos⁴². El discurso del odio, por tanto, no es el mero discurso hostil o intolerante ni, por supuesto, dentro de dicho género, el discurso antimonárquico, simbólico o no (Alcácer Girao, 2018: 8; y Germán Teruel 2018: 26). Por otro lado, tampoco parece existir en el discurso antimonárquico una incitación directa a la violencia. Y ello aun cuando en el caso *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* la fotografía se colocase boca abajo para su quema —una forma de manifestar la aversión o el rechazo al sistema monárquico—, aunque los autores de los hechos fueran encapuchados y tuvieran premeditada su actuación —lo que resulta irrelevante— y con independencia de que durante la quema no se hubiera expresado ningún mensaje de oposición a la Corona, que es lo que el Alto Tribunal español interpretó como un ataque personal y no institucional al rey, pues la naturaleza de la quema de la fotografía como discurso político se advierte ya en el hecho en sí mismo y, a mayores, en el hecho de tener lugar tras una manifestación antimonárquica.

En su sentencia de 13 de marzo de 2018 sobre este caso, el TEDH consideró, por una parte, que la quema de la fotografía del rey se enmarcaba claramente en el ámbito de la crítica política y no personal —que es, como se ha explicado previamente, la que goza de mayor amplitud en el seno de una sociedad democrática—, y, por otra, que no existió incitación a la violencia, toda vez que la quema de tal fotografía constituye una expresión simbólica de insatisfacción y protesta de corte antimonárquico y que, además, no fue acompañada de conductas violentas ni de alteraciones de orden público. Por último, el TEDH subraya que la incardinación de la manifestación simbólica de rechazo y crítica política de una institución como la monarquía en el discurso del odio constituye una ampliación excesiva de la excepción que este constituye a la libertad de expresión⁴³.

4. BREVES CONCLUSIONES

A través de diversos resortes, el sistema jurídico español ha ido tratando de desactivar distintas manifestaciones de reprobación y descontento hacia el monarca y, en muchas ocasiones, sus allegados regios. En unos casos —fundamentalmente, aquellos derivados del ejercicio de ciertos mecanismos de control parlamentario—, dicho blindaje ha procedido directamente de una interpretación expansiva de la inviolabilidad regia por parte del Tribunal Constitucional que ha comportado la protección del jefe del Estado frente a todo tipo de control o censura de sus actos y, con ella, la notable limitación del *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23 CE). En otros casos —fuera, ahora, de la sede parlamentaria—, dicha protección procede de una regulación jurídico-penal de la Corona sumamente reforzada que, sin venir, por supuesto, exigida por la prerrogativa regia, parece responder a la misma lógica expansiva que subyace a la misma y que, en estos supuestos, constriñe extraordinariamente la libertad de expresión de los ciudadanos.

Se aprecia, pues, que, en nuestro sistema constitucional, el jefe del Estado no solo está blindado en virtud del art. 56.3 CE frente al control jurisdiccional y político *stricto sensu* (no cabe su destitución, inhabilitación, etc.), sino, en buena medida, frente a su control difuso. Sin embargo, además de no acarrear ningún tipo de consecuencia jurídica ni política *stricto sensu* para el monarca, sino tan solo el desgaste institucional, el segundo tipo de control es consustancial al propio sistema democrático en el que el monarca y sus allegados se insertan y del que el primero es símbolo de unidad y permanencia. El monarca puede seguir desarrollando con plena normalidad la función que la Constitución le atribuye a pesar de que sea fuertemente cuestionado o desprestigiado (dentro o fuera de la sede parlamentaria), pues tal cosa es consustancial al pluralismo político y social, razonamiento este que, obviamente, cobra especial vigor cuando los cuestionados son sujetos carentes de función constitucional alguna (reina consorte, monarca abdicado, etc.). Si esto es así, habrá que colegir que el monarca no debe estar blindado frente al control difuso —pues este control es el resultado inevitable de su incardinación en un sistema democrático—, sino más bien, tratándose de la persona que encarna la institución de la Corona, intensamente sujeto al mismo en cuanto objeto de especial escrutinio público.

NOTAS

1. STC 98/2019, de 17 de julio (FJ 3 b).
2. SSTC 243/1988, de 19 de diciembre (FJ 3); 9/1990, de 18 de enero (FJ 3); 30/1997, de 24 de febrero (FJ 5); y 78/2016, de 25 de abril (FJ 3), entre otras. Lógicamente, la inviolabilidad parlamentaria solo ampara los votos y opiniones de los parlamentarios expresados en el ejercicio de sus funciones, es decir, es parcial y no total como la del rey (art. 56.3 CE). Sin embargo, su alcance no altera su propia naturaleza jurídica. De ahí que se consideren pertinentes las reflexiones sobre la prerrogativa parlamentaria.
3. En efecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que «[...] tal circunstancia de ausencia de responsabilidad es la que justifica la existencia del refrendo, que traslada la responsabilidad a las autoridades que refrenden aquellos» (STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3 c).
4. Me he ocupado más extensamente de esta cuestión en García Majado (2020).
5. Un sector doctrinal entiende que la inhabilitación podría ser una vía para que el Parlamento pudiera cesar a un rey que, debido a su comportamiento delictivo o a la dejación de sus funciones como tal, resultase políticamente inhabilitado para seguir siendo el jefe del Estado (De Esteban y López Guerra, 1982: 18; y Bastida Freijedo, 2018: 372). A partir de ahí, obviamente, perdería su estatus de monarca con las prerrogativas que este comporta, pudiendo entonces ser juzgado *a posteriori*.
6. SSTC 98/2019, de 17 de julio (FJ 3 c); y 111/2019, de 2 de octubre (FJ 5 b)
7. Resolución 92/XII, de 11 de octubre de 2018, sobre la «priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia» (BOPC, núm.177, de 18 de octubre de 2018).
8. Se han estimado posteriormente dos incidentes de ejecución de sentencia: AATC 184/2019, de 18 de diciembre; y 11/2020, de 28 de enero. Asimismo, los AATC 33/2020, de 25 de febrero y 55/2020, de 17 de junio deniegan, respectivamente, los recursos de súplica interpuestos contra los anteriores autos.
9. SSTC 42/2014, de 25 de marzo (FJ 2), 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 2). En este sentido se manifestaba justamente el dictamen el Consejo de Estado 892/2018, de 25 de octubre de 2018.
10. Desde las más tempranas SSTC 40/2003, de 27 de febrero (FJ 3); 78/2006, de 13 de marzo (FJ 3) hasta las más recientes SSTC 212/2016, de 15 de diciembre (FJ 3); 11/2017, de 30 de enero (FJ 3); y 124/2018, de 14 de noviembre (FJ 7); entre otras.
11. Pueden consultarse en el siguiente enlace: <[https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/me/rapport-du-representant-special-du-premier-ministre-aupres-de-la-cour-grand-ducale.html](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW14&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28CASA+REAL%29.ALL.&DOCS=26-50.>. [Consulta: 15/12/ 2020.]12. BOPC núm.282, de 11 de marzo de 2019.13. Téngase en cuenta, a este respecto, que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno solo resulta aplicable a la casa real en lo referente a las actividades sujetas a Derecho administrativo (art. 2.1.f).14. Rapport du représentant spécial du Premier ministre auprès de la Cour grand-ducale, 2020. Disponible en: <. [Consulta. 15/12/2020.]
15. SSTC 226/2004, de 29 de noviembre (FJ 6), 227/2004, de 29 de noviembre (FJ 6); y 39/2008, de 10 de marzo (FJ 7).

16. STC 98/2019, de 17 de julio (FJ 3 c)

17. *Vid.*, por ejemplo, la solicitud de comparecencia de Juan Carlos I, rey emérito y exjefe de las Fuerzas Armadas, ante la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales, a raíz de las informaciones aparecidas en relación con la existencia de estructuras opacas para la adjudicación de contratos, posibles cuentas irregulares en paraísos fiscales y presunto blanqueo de capitales con la participación de su majestad el rey don Juan Carlos I, presentada varios ocasiones o siempre inadmitida a trámite en términos absolutos. Disponible en: <<https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas>>. [Consulta: 15/07/2021.]

18. Este sería el caso, por ejemplo, de la Solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre el uso de tarjetas de crédito opacas por parte del rey emérito, *con posterioridad a su abdicación*, con cargo a fondos procedentes del extranjero.

19. Así se puso tempranamente de manifiesto en la STS de 26 de enero de 1983. *Vid.*, en la misma línea, la más reciente Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de mayo de 2013 (FJ 2).

20. *Vid.*, entre otras, las Sentencias del Juzgado Central de lo Penal 64/2008, de 4 de noviembre (FJ 2); 24/2012, de 27 de marzo (FJ 3); 16/2013, de 14 de marzo (FJ 4); y SAN de 5 de diciembre de 2008 (FJ 3); de 21 de mayo de 2013 (FJ 2).

21. Sentencia del Juzgado Central de lo Penal 64/2008, de 4 de noviembre (FJ 2º). En este mismo sentido, la STC 177/2015, de 22 de julio (FJ 3º)

22. Sentencia del Juzgado Central de lo Penal 62/2007, de 13 de noviembre.

23. Sentencia de la Audiencia Nacional (Sección 3ª), de 21 de mayo de 2013, que confirma la previa Sentencia 16/2013 de 14 marzo del Juzgado Central de lo Penal núm.1, de 14 de marzo.

24. Por ejemplo: «El Luciano Maximiliano y sus movidas no sé si era cazando elefantes o iba de putas, son cosas que no se pueden explicar, como para hacer de diana utilizaba a su hermano, ahora sus hermanastros son los árabes y les pide dineritos para comprar armas, le hacen hacer la cama y fregar los platos y de mientras Doña Valle Zaira en un yate follando y eso duele claro que si!!». «Haremos que Rómulo Félix curre en un Burguer King que la Infanta Adelina Vanesa pida disculpas, (puta), por ser analfabeta y no ir a estudiar a Cuba». «Por qué no se fractura la cabeza y no la cadera», «[...] si no secuestraremos al capitán del Concordia para que coja el Fortuna y se pegue una ostia», «[...] sarcástico como el rey dando la mano a Gaddafi y después celebrando tener petróleo fácil (hijo de puta), puede ser que de la república solamente queden fósiles, pero quedamos nosotros, y del Rey los negocios!!». Sentencia 79/2018 del Tribunal Supremo, de 15 febrero.

25. Sentencia 135/2020 del Tribunal Supremo (Sala Segunda, Sección 1ª), de 7 de mayo. Pueden consultarse asimismo otras sentencias condenatorias en relación con esta cuestión, como la Sentencia 64/2005 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 18 octubre; la Sentencia 41/2009 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección 4ª), de 18 septiembre; la Sentencia 3/2016 del Juzgado Central de lo Penal núm.1, de 26 de enero; y la Sentencia 3/2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 2 de marzo

26. Esa protección penal reforzada se limita a la previsión de penas más graves, no en una ampliación de las conductas punibles, que son las mismas que sancionan los tipos ordinarios de injurias y calumnias (Tamarit Sumalla, 72016: 1616).

27. Así, STEDH de 25 de junio de 2002, *Colombani y otros c. Francia*; de 26 de junio de 2007, *Artun y Güverner c. Turquía*; y de 15 de marzo de 2011, *Oteguí Mondragón c. España*.

28. STS de 11 de mayo de 1983

29. Así se puso de relieve originariamente en la STEDH recaída en el caso *Lingens c. Austria*, de 8 de julio de 1986 (§ 42). En el ámbito nacional, desde las tempranas SSTC 107/1988, de 8 de junio (FJ 2); 46/1998, de 2 de marzo (FJ 2); y 110/2000, de 5 de mayo (FJ 8).

30. STEDH de 28 de septiembre de 2020, caso *Lopes Gomes da Silva c. Portugal* (§ 34).

31. Además de la jurisprudencia ya citada, recomiendan la derogación de los tipos penales por difamación a instituciones del Estado, entre otras, la Declaración sobre la libertad del discurso político en los medios de comunicación, aprobada por el Comité de Ministros el 12 de febrero de 2004 y la Resolución 1577 de la Asamblea del Consejo de Europa (2007) «Hacia la despenalización de la difamación». Asimismo, en 2020 se presentó la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para despenalizar las injurias a la Corona y los ultrajes a España (BOCD, serie B, núm. 107-1, de 7 de septiembre de 2020) que, sin embargo, no fue finalmente tomada en consideración. Previamente, existieron otras Proposiciones de Ley muy similares: *vid* el BOCD, serie B, núm. 57-1, de 18 de noviembre de 2016; BOCD, serie B, núm. 51-1, de 3 de febrero de 2012; BOCD, serie B, núm. 64-1, de 22 de abril de 2008, entre otras.

32. Sentencia 86/2008 del Juzgado Central de lo Penal, de 22 diciembre

33. Sentencia 14/2018, de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección 4ª), de 4 de mayo, revocatoria de la Sentencia 35/2017, del Juzgado Central de lo Penal, de 21 de diciembre, que había condenado al autor por un delito de injurias a la Corona y de ultrajes a España.

34. *Vid.*, los comentarios a la misma de Gómez Corona (2011) y Soto García (2012), entre otros.

35. Pueden verse, al respecto, los comentarios de Presno Linera (2018); Bilbao Ubillos (2018); y Corral Maraver (2020), entre otros.

36. *Vid.*, en este sentido, las SSTEDH de 26 de junio de 2007, *Artun y Güverner c. Turquía*; de 22 de junio de 2010, *Bingöl c. Turquía*; de 15 de marzo de 2011, *Otegui Mondragón c. España*; y de 13 de marzo de 2018, *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*, entre otras.

37. En este sentido, recomienda la derogación de las penas de prisión por difamación, no solo la jurisprudencia ya expuesta del TEDH sino, entre otros, la Resolución 1577 de la Asamblea del Consejo de Europa (2007) «Hacia la despenalización de la difamación».

38. Sentencia 40/2008 del Juzgado Central de lo Penal, de 9 julio.

39. Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 5 de diciembre de 2008.

40. STC 177/2015, de 22 de julio (FJ 4)

41. *Vid.*, entre otras, las SSTEDH de 4 de diciembre de 2003, *Gündüz c. Turquía*; de 27 de noviembre de 2007, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. c. Turquía*; de 29 de abril de 2008, *Kutlular c. Turquía*; de 16 de julio de 2009, *Féret c. Bélgica*; de 9 de febrero de 2012, *Vejdeland c. Suecia*; y de 3 de octubre de 2017, *Dmitriyevskiy c. Rusia*, entre otras.

42. Así lo apunta el voto particular el magistrado Xiol Ríos a la STC 177/2015, de 22 de julio, basándose en la STEDH de 15 de marzo de 2011, caso *Otegi Mondragón c. España* (§ 54).

43. Ya se había pronunciado en términos similares en la STEDH de 2 de febrero de 2010, 2º asunto del *Partido Popular Demócrata Cristiano c. Moldavia*, en el que se amparó como un ejercicio legítimo de la libertad de expresión la quema de banderas rusas y efígies del presidente de la Federación Rusa.

BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO, Miguel Ángel (1994): *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona: Ariel.
- ALCÁ CER GUIRAO, Rafael (2018): «Opiniones constitucionales», *InDret*, 1.18.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco José (2018): «La Corona y la República», en R. Punset Blanco y L. Álvarez Álvarez (coords.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018)*, Cizur Menor: Thomson Reuters..
- ARAGÓN REYES, Manuel (1995): *Constitución y control del poder*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- (2013): «La Corona», en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid: CEPC.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique (2018): «Funciones del Rey y refrendo: el sometimiento pleno a la Constitución de la Monarquía del Siglo XXI», en B. Pendás (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectoria y perspectivas*, vol. IV, Madrid: CEPC, 2981-2998.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2001): «La inviolabilidad de la persona del rey y el refrendo de sus actos», en AA.VV., *La Monarquía parlamentaria, VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- BILBAO UBILLOS, Juan María (2018): «La STEDH de 13 de marzo de 2018 en el asunto *Stern Tautlats y Roura Capellera c. España*: La crónica de una condena anunciada», *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.
- CARMONA SALGADO, Concepción (2012): *Calumnias, injurias y otros atentados al honor. Perspectiva doctrinal y jurisprudencial*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- CASTILLO LÓPEZ, Fernando. (2019): «Nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña que desconoce la configuración constitucional de la Corona. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 98/2019, de 17 de julio. Impugnación de disposiciones autonómicas núm.5813-2018 (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*,. 107.
- CAZORLA PÉREZ, José, Juan José RUIZ RICO y Manuel BONACHELA MESAS (1983): *Derechos, instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, Granada: Monachil.
- CORRAL MARAVER, Noelia (2020): «Sentencia del TEDH en el Asunto *Stern Tautlats y Roura Capellera c. España*. Reflexiones sobre el delito de injurias a la Corona y el derecho a la libertad de expresión política en España», *Revista General de Derecho Penal*, 34.
- DE ESTEBAN, Jorge y Luis LÓPEZ GUERRA (1982): *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona: Labor Univesitaria.
- DELPÉRÉE, Francis (2002): «La responsabilité du chef de l'État. Brèves observations comparatives», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 49.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (1996): *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona: Crítica.
- DOPICO GÓMEZ-ALLER, Jacobo (2021): «El segundo “caso Pablo Hasél”», *Eunomía*, 20.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel (2018): «Artículo 56», en L.M. Cazorla Prieto (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel y Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN y DE LA SERNA (1987): *La monarquía y la Constitución*, Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (2019): «Libertad de expresión y tutela de la Corona: el caso de “el Jueves”», *Teoría y Realidad Constitucional*, 43.
- FUSILIER, Raymond (1960): *Les Monarchies parlementaires*, Paris: Les Éditions Ouvrières.
- GARCÍA CANALES, Mariano (1991): *La monarquía parlamentaria española*, Madrid: Tecnos.
- GARCÍA MAJADO, Patricia (2020): «Significado y alcance de la inviolabilidad del Rey», *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 357-381
- GIMBERNAT ORDEIG, Enrique (2009): «Los privilegios penales de la familia real», en *Estado de Derecho y ley penal*, Madrid: La Ley.

- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2011): «El prestigio de las instituciones como límite a la libertad de expresión de los ciudadanos: el caso *Otegui Mondragón c. España*», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 151.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Manuel (1997): «Artículo 56», en O. Alzaga Villamil (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. V, Madrid: Cortes Generales.
- LLABRÉS FUSTER, Antoni (2015): «Artículos 485 a 491: delitos contra la Corona», en M. Gómez Tomillo, M. y A.M. Javato Martín (dirs.), *Comentarios prácticos al código penal*, t. IV, Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters.
- MARTÍNEZ GUERRA, Amparo (2016): «Delitos contra la Corona», en A. Manjón-Cabeza Olmeda, A. Ventura Püschel y F. Javier Álvarez García (dirs.): *Tratado de Derecho penal español: parte especial. IV. Delitos contra la Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MUÑOZ CONDE, Francisco (1982): «Sobre la aplicación de la *exceptio veritatis* al delito previsto en el art.161.1 del vigente Código Penal», *Cuadernos de Política Criminal*, 17.
- OLIVER ARAUJO, Joan (2010): «La reforma constitucional de la Corona (una propuesta radical y diez moderadas)», *Revista de Derecho Político*, 77.
- OLIVER LEÓN, Baldomero (1997): «Inviolabilidad regia y Constitución normativa», en AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, vol. I, Madrid: Tecnos.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1979): *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid: INAP.
- PASCUA MATEO, Fabio Antonio (2020): «Nuevos (y necesarios) límites a las comisiones de investigación: competencias autonómicas y la inviolabilidad del rey. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre (BOE núm.262, de 31 de octubre de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, 108.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2018): «Crónica de una condena anunciada: el asunto *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* sobre la quema de fotos del Rey», *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, 539-549.
- QUERALT JIMÉNEZ, Joan (2013): «Delitos contra la Corona: apuntes sobre descoordinación normativa y paradojas penales», en J.G. Fernández Teruelo, (dir.): *Estudios Penales en homenaje al Profesor Rodrigo Fabio Suárez Montes*, Oviedo: Editorial Constitutio Criminalis Carolina.
- RESCIGNO, Ugo (1967): *La responsabilidad política*, Milán: Giuffrè.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (1987): *La sanción y la promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid: Tecnos.
- SOTO GARCÍA, Mercedes (2012): «Los límites de la libertad de expresión en el debate político», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42.
- TAMARIT SUMALLA, Josep María (1989): *La libertad ideológica en el Derecho Penal*, Barcelona: PPU.
- (2016): «Artículo 490», en G. Quintero Olivares (dir): *Comentarios al Código Penal español*, Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters.
- TERUEL LOZANO, Germán (2018): «Cuando las palabras generan odio: límites a la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114.

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2021.