

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Más País en el **Grupo Parlamentario Plural**, presenta, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, la presente **Proposición de Ley** relativa a los actos del Rey sujetos a inviolabilidad.

Exposición de motivos

I

La Constitución Española de 1978 articuló la construcción de un Estado democrático y de derecho, cuya forma política es la de Monarquía Parlamentaria. La arquitectura institucional resultante incluyó, junto a la clásica separación de poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, la presencia de una Jefatura del Estado, encarnada en la persona que ostente el título de Rey o Reina de España.

Las funciones constitucionales de la Jefatura del Estado se tasaron en el Título II del texto constitucional, generando las normas básicas de encaje con los tres Poderes del Estado y, en especial, con el Ejecutivo. Así, el artículo 56.1 instituye al Rey o a la Reina, en su caso, como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, arbitrando y moderando el funcionamiento regular de las instituciones y asumiendo la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales. Estas atribuciones genéricas se concretan en otros artículos de la Constitución y en diversas normas con rango de Ley, que le sirven de desarrollo, si bien cuentan con un factor común que las atraviesa: la figura del refrendo.

Mencionado por primera vez en el artículo 56.3 de la Constitución y ampliado en su artículo 64, el refrendo es el complemento necesario para dotar de efectividad material y validez jurídica a los actos realizados por la persona titular de la Corona. A su vez, el refrendo produce una traslación de la responsabilidad de los actos sobre los que recae, que se desplaza desde la esfera de acción del Jefe o la Jefa del Estado hacia el espacio de responsabilidad de la persona que lo refrenda, con la única excepción de lo dispuesto en el artículo 65. Este desplazamiento, a su vez, produce un efecto correlativo y necesario, el estatus de inviolabilidad y la no sujeción a responsabilidad de la persona titular de la Jefatura de Estado.

Expresado en otros términos, si bien es la persona titular de la Jefatura del Estado la encargada de sancionar y promulgar las leyes, de realizar determinados nombramientos, de convocar un referéndum y de las demás funciones recogidas en los artículos 62 y 63 de la Constitución, todas esas acciones serán realizadas por iniciativa y bajo el refrendo del Presidente del Gobierno, de los Ministros, en su caso, o del Presidente o Presidenta del Congreso de los Diputados. Así, la labor del Rey o de la Reina será la de perfeccionar, desde un punto de vista simbólico, los procedimientos y los actos que se le atribuyen y, por lo tanto, cualquier tipo de responsabilidad que pudiera derivar de alguno de ellos será directamente imputable a las personas que los refrendan.

II

Establecido y clarificado el alcance del refrendo, que recae sobre las funciones y atribuciones enumeradas en el Título II de la Constitución y su legislación de desarrollo, queda abierta aún una ventana de discusión y deliberación acerca del alcance positivo de la inviolabilidad y la ausencia de responsabilidad que le son correlativas. A falta de una estipulación literal en el texto constitucional, la doctrina y la jurisprudencia se han inclinado por extender estas prerrogativas a todos los actos realizados por el Rey o la Reina, incluso para aquéllos que no se corresponden con el ejercicio de la Jefatura del Estado.

Esta interpretación establece una asimetría entre lo que el titular de la Corona puede realizar y aquello otro que necesita ser refrendado, abriendo una espita en la construcción lógica, jurídica y formal de la figura del refrendo y entrando en manifiesta contradicción con lo dispuesto en la última proposición del artículo 56.3. Según este precepto, si todo acto del Monarca que no esté refrendado carece de validez, sería del todo irracional pensar que se refiere a cualquier comportamiento o conducta que pueda desarrollar como persona. Por tanto, extender a todo acto, comportamiento o conducta las prerrogativas de inviolabilidad y ausencia de responsabilidad significaría separarlas del refrendo, deshaciendo la correlación de necesidad entre ambos extremos, o bien entender que lo realizado fuera de las atribuciones y funciones constitucionales no produce efectos sobre la realidad, jurídica y material.

En el debate doctrinal abierto a raíz de esta imprecisión se ha optado, hasta la fecha, por tolerar esta incoherencia, asumiendo que aquellos comportamientos o conductas del Rey o la Reina que no estén sujetos a refrendo y, a pesar de ello, surtan plenos efectos jurídicos o materiales, puedan seguir manteniéndose al margen de cualquier tipo de responsabilidad política, civil o penal. La fiscalización y rendición de cuentas de la Jefatura del Estado, por tanto, tan solo se podría realizar en el ámbito de la opinión pública, siendo la propia aceptación y afección a la institución el único potencial instrumento de corrección y enjuiciamiento. Pero, en el contexto actual, esta interpretación de la inviolabilidad está provocando un extenso debate público, que amenaza con erosionar la imagen de la institución de la Jefatura del Estado y, por tanto, que supone un riesgo de desestructuración y desequilibrio de éste y del resto de pilares sobre los que se cimienta nuestro Estado Democrático y de Derecho.

A la luz de los acontecimientos, sostener que los actos, comportamientos o conductas del Rey, ajenos al ejercicio de lo estipulado constitucionalmente como su cargo, están dentro del alcance positivo de la inviolabilidad y ausencia de responsabilidad, supone abrir una grieta en el artículo 14 de la Constitución, estableciendo la existencia de una persona por encima de buena parte del ordenamiento jurídico, sin que esa exclusividad se vea justificada, como sucede en otros supuestos, por el ejercicio de su cargo. Existen otras responsabilidades institucionales que, debido a su especial trascendencia, cuentan con la prerrogativa de la inviolabilidad o la inmunidad, como las referidas al papel de los miembros de las cámaras legislativas. Sin embargo, el alcance de estas prerrogativas siempre está limitado y condicionado a la actividad pública que se realiza.

Si el objetivo de constituir un régimen de inviolabilidad y ausencia de responsabilidad en torno a la figura de la Jefatura del Estado es protegerla, extender dicho régimen a todos sus actos, más allá de los relacionados con el refrendo, puede surtir el efecto opuesto a lo que se pretende y,

en pos de articular una esfera de protección de la persona titular, se pone en riesgo la imagen, la integridad y la estabilidad de la propia institución.

III

En virtud de lo anteriormente expuesto, la presente Ley pretende configurar los marcos efectivos de la inviolabilidad y ausencia de responsabilidad de la persona titular de la Jefatura del Estado, asociándolos expresamente a su labor institucional, circunscrita a aquellas funciones y atribuciones, de especial trascendencia y naturaleza constitucional, que llevan aparejadas la figura del refrendo, como mecanismo de traslación de la responsabilidad efectiva de los actos desde la persona que los realiza hacia aquéllas que lo refrendan.

Asimismo, esta Ley contiene una parte Orgánica, puesto que modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, a efectos de establecer las normas y cauces por los que el Rey o la Reina asume las responsabilidades derivadas del ejercicio de actividades comunes o impropias de su cargo, estableciendo un régimen de aforamiento similar al de otras altas instituciones pertenecientes al conjunto de los Poderes del Estado.

De esta forma, se cierra de una manera coherente el sistema de atribuciones y responsabilidades estipulado en el Título II de la Constitución, manteniendo el equilibrio entre la Monarquía y el resto de Poderes, conservando la especial protección de la institución de la Jefatura del Estado y salvaguardando la esencia del artículo 14, derecho y principio inspirador de todo el ordenamiento jurídico.

Antecedentes

- Constitución Española
- Ley Orgánica del Poder Judicial

Por todo ello se presenta la siguiente

Proposición de Ley

Artículo 1. Inviolabilidad y ausencia de responsabilidad

1. Se entiende por inviolabilidad el privilegio, aparejado a una persona, por el cual no está sujeta a ningún tipo de responsabilidad por los actos que lleva a cabo en el ejercicio de su cargo.

Artículo 2. Ámbito subjetivo

1. En virtud de lo dispuesto en el Título II de la Constitución Española, la persona del Rey o la Reina se declaran inviolables y no sujetos a responsabilidad.

Artículo 3. Ámbito objetivo

1. La inviolabilidad del Rey o la Reina alcanzará exclusivamente a los actos que necesiten de refrendo, que se prestará en los términos establecidos por la Constitución y las Leyes.

La responsabilidad derivada de dichos actos recaerá sobre las personas designadas para refrendarlos.

2. Exceptuando lo estipulado en el apartado anterior, la persona titular de la Corona será responsable por los actos u omisiones que realice, ya sea a título particular o como miembro de la Familia Real.

3. La inviolabilidad y ausencia de responsabilidad del Rey o la Reina, por los actos realizados y sujetos a refrendo, se mantienen, incluso, tras abandonar la titularidad de la Jefatura del Estado.

Artículo 4. Aforamiento

1. Las leyes procesales determinarán qué tribunal o tribunales son los competentes para conocer de los procesos seguidos para determinar la responsabilidad, civil o penal, del Rey o la Reina.

Disposición Adicional Primera. Modificación del artículo 55 BIS de la LOPJ.

1. Se modifica el artículo 55 BIS de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 55 BIS.

Además de las competencias atribuidas a las Salas de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Supremo en los artículos 56 y 57, dichas Salas conocerán de la tramitación y enjuiciamiento de las acciones civiles y penales, respectivamente, dirigidas contra el Rey, la Reina, 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.

Disposición Final Primera. Naturaleza de la Ley

La modificación recogida en la Disposición Adicional Primera tiene carácter orgánico. El resto de los preceptos contenidos en esta Ley no tienen tal carácter.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de mayo de 2022

Íñigo Errejón Galván
Portavoz del GP Plural

Inés Sabanés Nadal
Diputada Más País Equo

Joan Baldoví Roda
Diputado de Compromís