

CABANILLAS SANZ, M. (2025). *LA INHABILITACIÓN DEL REY EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA*. BARCELONA: ATELIER

Remedio SÁNCHEZ FERRIZ
Catedrática emérita de Derecho Constitucional
Universitat de València
<https://orcid.org/0009-0006-1216-9788>

Me parece muy apropiada y necesaria la introducción histórica del libro por tratarse de la Corona y por haberla acometido en su justa medida dedicándole un tercio escaso del texto; el tema está muy bien desarrollado, estructurado y escogido entre tantísima información en la que podría haber caído con excesiva dilación. Y lo mismo cabe decir de la parte dedicada al Derecho comparado que se contiene en el texto, siempre buscando la comparación con nuestro caso vigente. El objetivo se fija bien en la introducción: *la inhabilitación del rey y la intervención en ella de la representación popular*. Y también desde el principio delimita las cuestiones jurídicas que dicha institución puede generar:

En primer lugar, si la actual formulación de la Constitución española de 1978 hace referencia a una incapacidad del monarca de las reconocidas por el Derecho Civil, o puede ser también una inhabilitación de tipo político. En segundo lugar, si tal inhabilitación puede ser revocable y en qué términos. Y, finalmente, cómo y en qué medida es posible un desarrollo normativo del instituto de la inhabilitación: vía reforma constitucional agravada del Título II CE, o mediante una eventual ley orgánica de la Corona, o desarrollando el aún pendiente Reglamento de las Cortes Generales con un mecanismo claro de constatación por parte del Parlamento de «la incapacidad del rey para seguir ejerciendo sus funciones».

Y tiene a mi juicio un valor añadido: el que, antes de entrar en las experiencias históricas y en el debate doctrinal, centre la configuración de la institución en el sentido marcado por la constitución

y bien delimitado a partir del *iter constituyente*. Siempre desde la adecuación de la monarquía a la democracia. Es clara e ilustrativa la relación que presenta de las relaciones del rey con las Cortes y con el Gobierno ofreciéndonos una síntesis de la posición del rey no solo en el Título II CE sino en su configuración institucional integral e integrada en todo el texto fundamental.

Solo cuando ha centrado la significación del jefe del Estado en el marco constitucional (pp. 40-46), el autor entra de lleno en el estudio: La irresponsabilidad e inviolabilidad del rey en la Monarquía parlamentaria y su relación con el instituto de la inhabilitación. Se desarrolla con rigor la cuestión de los dos institutos y la diferencia entre ambos que supone, ni más ni menos, definir la legitimidad de una inmunidad personal más allá de la significación institucional:

Con todo, observamos que aún quedan incertidumbres. En primer lugar, puede plantearse si el fin de la inviolabilidad, en los términos en los que se justifica como instrumento efectivo para hacer frente a eventuales ataques de otros poderes al jefe del Estado, ha sido regulada solo con efectos *ad intra* de nuestras fronteras; es decir, para detener los golpes internos a la Corona. O si es posible entenderla con proyección internacional, llegando a interpretar lo que establece el Estatuto de Roma sobre la responsabilidad penal individual. Y, en segundo lugar, si esta última opción se concretara, ¿qué ocurre con aquellos actos personalísimos del rey, no sujetos a refrendo ni tácito ni expreso, que pudieren conllevar consecuencias penales? Esta cuestión no es menor, en lo penal, y en lo civil, (caso de demandas de paternidad) que, podrían tener efectos en el orden sucesorio de la Jefatura de Estado y su principio hereditario (p. 56).

Resulta curiosa la duda generada por la Ley Orgánica 4/2014, que reforma la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, sobre los nuevos aforamientos de los reyes eméritos, los consortes y los príncipes de Asturias, que en su preámbulo plantea una confusión interpretativa que podría deberse al simple *estilo de género* o lenguaje inclusivo que ahora se usa. Así ocurre en el párr. 3.º en el que no cabe interpretar rey o reina sino en un sentido disyuntivo (pp. 58-59):

Conforme a los términos del texto constitucional, todos los actos realizados por el rey o la reina durante el tiempo que ostentare

la Jefatura del Estado quedan amparados por la inviolabilidad y están exentos de responsabilidad. Por el contrario, los que realizare después de haber abdicado quedarán sometidos, en su caso, al control jurisdiccional, por lo que, al no estar contemplado en la normativa vigente el régimen que debe aplicársele en relación con las actuaciones procesales que le pudieran afectar por hechos posteriores..., se precisa establecer su regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con esta clara determinación de la institución, el autor comienza con acierto a referir los elementos históricos de gran interés para la cuestión, tanto más que se centra en nuestro constitucionalismo decimonónico inaugurado con la Constitución de 1812 (p. 61 y ss.), que en este punto se inspiró en la obra de Alfonso X. La exposición sobre la Constitución de Cádiz es francamente acertada por haber conectado lo dispuesto en el texto fundamental con los dos Reglamentos de Cortes y sus interpretaciones, subrayando el hecho de que también se previera la inhabilitación previa, es decir, la no admisión a la sucesión a quien se considerara inhabilitado en términos constitucionales (pp. 71-72). Mayor interés aún adquiere el epígrafe que, en p. 101 y ss., dedica a la experiencia práctica de inhabilitación de nuestro constitucionalismo cual fue la de Fernando VII en el Trienio. Sobre el caso, el diputado Alcalá Galiano calificó la situación «del “estado de delirio” en que se encontraba el rey al no marchar a una plaza más segura ante el avance de los Cien mil hijos de San Luis».

También muy acertadamente centra las consideraciones de la Constitución de 1837 en torno a la Regencia al tratarse de una reina menor y sobre ella subraya la conexión entre Corona y parlamento que es, en definitiva, la principal herencia que llega hasta nuestros días. No siendo muy significativa la Constitución del 45 respecto de la anterior, sí revisa el autor alguna pequeña reforma.

«La regulación de la figura de la inhabilitación en esta Constitución viene recogida en el artículo 61. Y se establece este instituto jurídico como la causa alternativa para poner en marcha la Regencia. La formulación dada es muy similar a la redacción del artículo 59.2 de la Constitución de 1978. Pero en el artículo 61 de la Carta de 1845 se sigue hablando de un rey imposibilitado, no inhabilitado...».

Y lo importante es su permanente referencia a la Constitución vigente: «El parafraseo entre la Constitución de 1845 y la de 1978 es evidente en lo que se refiere al reconocimiento constitucional de la incapacitación del rey». (p. 79).

Como no podía ser de otro modo, la *non nata* del 56 y la revolucionaria de 1869 son constituciones que sí introducen novedades importantes en este tratamiento; en la última, las Cortes pueden elegir y retirar al rey: «En efecto, los revolucionarios de 1868 alumbraron un nuevo término para definir el sistema monárquico, que, sobre la base de la exclusiva soberanía nacional, se erige en poder constituido». Es la Monarquía democrática, en la que la nación soberana puede elegir la dinastía y revocarla. La monarquía posterior (1876) coincide con el modelo de Monarquía doctrinaria de Cánovas en la posición neutral de la Corona.

No ofrece discusión alguna sobre la institución estudiada la Constitución republicada de 1931 cuyo art. 82 y el 85 regulan con claridad la inhabilitación y la responsabilidad¹.

El estudio de Derecho comparado es asimismo ordenado y centrado en la cuestión para la que distingue el caso de las monarquías parlamentarias racionalizadas de las convencionales, sin obviar tampoco las repúblicas que cuentan con una institución similar. Entre las primeras recuerda la del Japón (p. 117 y ss.) que llega al punto

¹ Art. 82: «El presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato. La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el presidente no podrá ejercer sus funciones. En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de presidente. Los compromisarios reunidos con las Cortes decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas. Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá al nuevo presidente».

Y en el art. 85 se dirime la cuestión de la responsabilidad:

«El presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. El Congreso, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus miembros, decidirá si procede acusar al presidente de la República ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Mantenida la acusación por el Congreso, el Tribunal resolverá si la admite o no. En caso afirmativo, el presidente quedará, desde luego, destituido, procediéndose a nueva elección, y la causa seguirá sus trámites.

Si la acusación no fuese admitida, el Congreso quedará disuelto y se procederá a nueva convocatoria».

de la existencia de una ley de la Casa Imperial. «En ella se aborda el desarrollo de algunas cuestiones a las que la propia Carta Magna hace remisión, dejando en manos del poder constituido, y no solo del constituyente, la carta de naturaleza de su “rey”», no reconocido siquiera como jefe de Estado sino a los solos efectos simbólicos y ceremoniales. El segundo caso de monarquías racionalizadas y simbólicas es el sueco (p. 130 y ss.) cuyo modelo, desde la reforma constitucional de 1974, es reconocido como el paradigma de la racionalización parlamentaria de los sistemas monárquicos europeos, en el que algunos entienden que puede ser ejemplo de un nuevo estadio en la evolución de esta forma de gobierno, relegando al rey a funciones meramente ceremoniales y de representación, a las que se puede añadir el *rol* de símbolo de unidad durante las crisis.

En segundo lugar, se ocupa de las Monarquías «convencionales» partiendo del modelo inglés (p. 137 y ss.) que constituye el prototipo de este grupo.

«No obstante, durante las últimas dos décadas se ha registrado una aproximación del sistema monárquico convencional del Reino Unido a los modelos racionalizadores, a través de una labor de codificación sobre las materias que tradicionalmente habían sido objeto de convención, para ganar así en seguridad jurídica». (p. 141).

Por su parte, el caso belga adquiere mucha relevancia por sus precedentes históricos en lo que se refiere a la inhabilitación de su monarca. En el siglo xx se registraron, de hecho, dos casos, de padre e hijo: el más reciente es el de Balduino I ya en los años 90, aunque quizá el más relevante en términos constitucionales, sea de Leopoldo III, que dio lugar a la llamada «cuestión real» en la Segunda Guerra y Posguerra Mundial (p. 163). Es curioso que la caracterización del Estado del artículo 1 sea en estos términos: «Bélgica es un estado federal, integrado por comunidades y regiones». Así, se da mayor relevancia a la condición federal de Bélgica, «que, al hecho de constituirse como una Monarquía, a pesar de que, incluso en la fórmula constitucional vigente, el rey siga siendo titular nominal de algunos poderes: en exclusividad el ejecutivo y, compartido con el Parlamento, el legislativo» (p. 165).

Y en lo que se refiere en particular al objeto de estudio difiere de la CE: «Esto es lo que contempla el actual artículo 93 de la Ley

Fundamental, que concreta algo más que el 59.2 CE el procedimiento para determinar la inhabilitación del rey. La literalidad del artículo 93 Constitución belga es la siguiente: «*Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies*» (p. 166).

Junto al complejo caso del rey Leopoldo III, el del rey Balduino I, su hijo, planteó otro desafío constitucional al Estado frente al que tuvo que aplicarse la inhabilitación regia (p 175). Se «invitó» al Gobierno y al Parlamento a buscar una «solución jurídica» que conciliase la libertad de conciencia del rey con el normal funcionamiento de las instituciones». En palabras del primer ministro, durante la imposibilidad de reinar de Balduino I, el Gobierno pasaría a ejercer sus poderes constitucionales bajo su responsabilidad, tal y como establecía el artículo 79 de la Constitución. Martens y sus vicepresidentes habían acordado que serían los propios ministros quienes, por tanto, sancionarían la Ley del aborto. Ya sancionada, acudirían al Parlamento para que en sesión conjunta, (Ley de 1945) aprobara la rehabilitación.

En tercer lugar, destaca la Monarquía neerlandesa que, pese a su claro talante democrático, no puede incluirse en el bloque de sistemas racionalizados pues, a pesar de ser un modelo asimilable a los de su entorno, en la Ley Fundamental aún figura el rey como parte del Gobierno, lo que lleva a «situarla en un modelo basado en convenciones, frente a los racionalizados que buscan un fiel y expreso reflejo de las funciones regias a través de la codificación constitucional» (p. 183). Pero su carácter convencional difiere de «la racionalización del instituto de la inhabilitación regia, que queda más explícita y regulada de lo que se encuentra, p. ej., en la Constitución española de 1978».

En lo que se refiere a Dinamarca su Monarquía es de las más antiguas de Europa (se remonta al siglo x) y en un principio era electiva, hasta la instauración del absolutismo en el siglo xvii, cuando se estableció el principio hereditario; y aún hoy Dinamarca, como democracia que goza de gran prestigio en el mundo, se sigue definiendo como una Monarquía constitucional, aunque sus actuaciones respondan a convenciones constitucionales (p 190).

La posición del monarca danés en el entramado institucional de la Constitución de 1953 es muy similar al de Noruega. En ella se regula la inhabilitación regia de una manera muy somera, remitiéndose a una ley que desarrolla el ejercicio de las atribuciones del monarca en caso de su incapacidad para el normal desempeño de las funciones constitucionales [...].

En cuanto a Noruega afirma el autor: «Podríamos decir que la Constitución de 1814 de Noruega es la Carta monárquica más antigua vigente en todas las democracias occidentales, lo que puede considerarse todo un logro teniendo en cuenta en particular, las vicisitudes que ha atravesado el país desde entonces, no siendo independiente de la Corona sueca hasta 1905 y siendo dominado durante la Segunda Guerra Mundial por la Alemania nazi» [...]. Lo que queda de manifiesto en el articulado de la Constitución noruega es que ésta no incluye de manera formal la previsión de una Regencia como instituto con que suplir al monarca. Determina simplemente la suplencia por parte del heredero en los casos de ausencia del territorio o enfermedad, o en su defecto, por parte del Gobierno. Y en los casos de menor edad del rey, se prevé la designación de «fideicomisarios», a quienes se les encomendará el liderazgo del Ejecutivo. La fijación de estas cuestiones y su aplicación actual por convenciones no es asunto menor, dada la importancia que aún hoy la figura del rey sigue teniendo en Noruega (p. 203).

El autor califica el caso de Luxemburgo como Monarquía parlamentaria en proceso de racionalización, lo que merece una especial consideración por los recientes cambios en su Constitución que entraron en vigor el 1 de julio de 2023. Con ellos se entró en la racionalización hasta el punto de aproximarse al modelo sueco, en el que la Corona es fundamentalmente una institución simbólica y ceremonial. En el texto de 2023, por lo tanto, se ha producido una «degradación» o adaptación a la democracia parlamentaria del *rol* del gran duque... No llega a emplear el término de Monarquía parlamentaria como sí lo hace la Constitución española de 1978 en su artículo 1.3, pero sí define expresamente al Estado como una democracia parlamentaria y como una Monarquía constitucional. (pp. 205 y 206). Como en el caso de Balduino, se planteó una crisis por la reticencia del gran duque Enrique a sancionar, por motivos de conciencia, la ley de regulación

de la eutanasia que pretendía aprobar el Parlamento luxemburgués. La situación inmediatamente recordó a lo ocurrido con el rey Balduino en Bélgica en 1990 y la despenalización del aborto. Pero la solución no fue la misma. En 2008, el entonces primer ministro Jean Claude Juncker hacía pública una declaración oficial en la que daba cuenta de que procedía a presentar un proyecto de reforma constitucional para despojar al gran duque de la prerrogativa de la sanción... (p. 207). El nuevo artículo 60 de la Carta luxemburguesa instituye lo que podríamos llamar una abdicación tácita (o «legal»), muy interesante, por cuanto deja un amplio margen al Ejecutivo, al Legislativo, e, incluso, al Consejo de Estado, para proceder a la destitución del monarca (pp. 214-215).

Como en el caso precedente, cree el autor que la Monarquía del Principado de Liechtenstein merece una consideración especial. De hecho, la fórmula de la forma de gobierno resulta similar a la de Luxemburgo. Liechtenstein tiene base democrática pero no una estructura jurídico-constitucional asimilable a las monarquías parlamentarias que integran la U E y, de otra parte, se asimila a Mónaco. En realidad, es de legitimidad dual (príncipe y pueblo), pero en lo referente a la inhabilitación dispone de un veto a la ley de seis meses, con efectividad, y puede suspender por 3 meses la actividad parlamentaria e incluso disolver el parlamento. Sin embargo, la reforma planteada por la Casa introdujo dos mecanismos de control democrático sobre sí misma. En primer lugar, el mecanismo de la moción de censura contra el príncipe que puede iniciarse por el pueblo con la firma de 1500 ciudadanos... lo que no deja de situar al príncipe de Liechtenstein como una figura políticamente responsable, aunque sea ante su familia (por ser quien ha de aceptar la decisión popular). No menos decisiva es la segunda forma de control, también por iniciativa de un mínimo de 1500 ciudadanos: es en realidad un mecanismo para el cambio de la forma de gobierno pudiendo sustituir la Monarquía por la República (p. 223). Se justifica, así, la doble legitimidad y siendo lo más curioso que estas normas se adoptaron por la propia familia principesca en uso de su autonomía regulatoria; ello es una peculiaridad única respecto del resto de los ordenamientos constitucionales monárquicos en Europa. Es muy relevante el hecho de que una conducta inadecuada puede conllevar la pérdida del trono (p. 227).

Para llegar a realizar un análisis acertado del ordenamiento jurídico español en el marco de las monarquías de su entorno, el autor aun trata de sintetizar las notas más destacadas de las citadas, ofreciéndonos una tabla comparativa muy clara en pp. 229-232. Así, afirma que un común denominador a las monarquías racionalizadas es la retirada de la sanción del rey a las leyes siendo España la excepción. Otra regla general es que todas las monarquías analizadas concuerdan en reconocer la abdicación como posible para el rey, salvo Japón que resolvió la imprevisión constitucional con una ley *ad hoc* en 2017, siguiendo el modelo de la aprobada en España para Juan Carlos I en 2014, introdujo tal mutación por la vía de los hechos y la abdicación tácita que hallamos en Suecia (donde se puede dar al rey por abdicado si no cumple sus funciones en un plazo de seis meses) y Luxemburgo o Noruega aunque este caso es algo diferente. Y por último basta destacar, en términos generales, que los supuestos de hecho que llevan a la inhabilitación de los reyes en las monarquías parlamentarias se dividen en dos tipos: los relativos a las enfermedades, psíquicas o físicas, y otros, sin precisar su naturaleza, que impiden el normal ejercicio de sus funciones. Cabe colegir de ello que los ordenamientos constitucionales monárquicos de las democracias occidentales incluyen una suerte de cláusula abierta con una cierta discrecionalidad para suspender al monarca en sus funciones.

Desde la p. 237 se lleva a cabo un riguroso estudio de la cuestión tal como la regula nuestra Constitución. En ella el rey, que ocupa un cargo hereditario y vitalicio, solo puede cesar *mortis causa*, o de manera voluntaria abdicando la Corona. No se contempla la destitución regia, a diferencia de otros países, que han introducido el mecanismo de la abdicación tácita. De este modo nuestra monarquía se aproxima a las de tipo convencional. A continuación, el Autor lleva a cabo un riguroso estudio doctrinal de la convención como instrumento constitucional que evita la reforma y resulta efectivo y adecuado a la resolución de la crisis planteada.

Todo lo analizado en las páginas anteriores no lleva sino a sostener nuestra tesis sobre la existencia de una convención constitucional en torno a la abdicación de la Corona para los casos de la pérdida del favor popular y/o idoneidad para el ejercicio de sus funciones por parte del monarca. Un solo precedente, el de Juan Carlos I, es

suficiente para poder consolidar esta convención, de acuerdo con los planteamientos de la doctrina (p. 257).

Ello sin duda es un importante instrumento de control democrático sobre la Corona, en el presente, muy apropiado en el entorno de las monarquías democráticas europeas. Y es de especial interés la siguiente cuestión ¿Existe algún tipo de vínculo conceptual entre la inhabilitación constitucional del rey y el Código Civil español? Dando por descontado que la incapacitación no puede responder a motivos políticos, no quedaba más remedio que acudir al contenido en el CC. Solo que *incapacitación* ha desaparecido del CC español, tras la importante reforma acometida por la Ley 8/2021, por lo que desaparece la posibilidad de acudir al CC para interpretar el art. 59.2 CE. Tanto más si se tiene en cuenta que las consecuencias de la incapacidad no se aplican sobre los derechos personales del rey, sino sobre sus funciones. «La Constitución habla de inhabilitación para “el ejercicio de su autoridad”. Por lo tanto, se asemeja más a las consecuencias que acarrearán las sanciones del Derecho Penal» (p. 270). Pero la figura más similar a la inhabilitación regia en los efectos que produce sería la suspensión de empleo o cargo público, que como establece el Código Penal «priva de su ejercicio al penado durante el tiempo de la condena, no le retira los honores ni el cargo». Tampoco cabe esta aplicación porque el artículo 59.2 de la Constitución establece no una privación, sino una suspensión en el ejercicio.

El devenir de los tiempos, con un sistema democrático más que consolidado, hace que hoy ese halo *de auctoritas* monárquica excesiva pueda verse cuestionado y permite, no cabe duda, que, si el rey pierde su idoneidad para ocupar la institución y simbolizar la unidad y permanencia del Estado, el Parlamento pueda proceder a la sucesión o, al menos, a la suspensión del monarca en sus funciones. De hecho, éste es el fundamento de esta obra (p. 285).

El autor (pp. 283 y ss.) formula una propuesta de reforma constitucional que incluya la abdicación tacita. En el mismo sentido cree que un Reglamento de las Cortes Generales (aún inexistente) deberá regular todas las cuestiones procedimentales. Sus conclusiones son realmente esclarecedoras y sitúan la situación de nuestra monarquía, y en concreto la inhabilitación del rey, en términos propios de las democracias monárquicas actuales y con una correctísima interpre-

tación del texto constitucional sin perjuicio de alguna propuesta de cambio muy razonable. Cabe concluir este comentario con un epígrafe muy significativo: La inhabilitación del rey en supuestos distintos a la enfermedad no es política, sino una garantía para el cumplimiento de la Constitución y el regular funcionamiento del sistema (p. 335).

Por lo tanto, debo concluir felicitando al autor y subrayando sus aportaciones, que considero importantes en nuestra disciplina, como para que su lectura sea abiertamente recomendada.