

ABDICACIÓN Y MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

Joan Ridaó Martín¹

Fecha de publicación: 01/07/2014

SUMARIO:

I. Introducción. II. La Transición española a la democracia y la monarquía. III. La configuración constitucional de la monarquía parlamentaria española. 1. La Jefatura del Estado. 2. Las reglas de sucesión e integración. 3. El sucesor a la Corona. IV. El engranaje constitucional de la sucesión a la Corona. 1. El acto de abdicación. Naturaleza y consecuencias. 2. Recientes y homologables precedentes de abdicación. El marco comparado. V. La Ley Orgánica de abdicación. VI. El alcance del acto parlamentario de abdicación. VI. La conveniencia de una Ley general sobre la Corona. 1. La inviolabilidad y el fuero del ex – monarca. 2. Las reglas de la sucesión. 3. La posición del Jefe del Gobierno. 4. El mando supremo de las Fuerzas Armadas. Bibliografía y Webgrafía.

RESUMEN:

Hoy en día, la monarquía, en tanto que excepción a postulados básicos del sistema democrático como son la elección por sufragio de los cargos o la responsabilidad de los mismos, encuentra su legitimidad en el servicio a la sociedad. En el caso de la monarquía española, esta función estuvo clara en la época de la Transición y en el posterior desarrollo del régimen democrático. No obstante, en los últimos años, el cúmulo de errores cometidos por el rey Juan Carlos I, así como algunos episodios de corrupción en su entorno familiar, hicieron caer la aceptación popular de la Corona a los niveles más bajos de toda

¹ Profesor en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Universidad de Barcelona

la historia de la democracia y han llevado a plantear a muchos sectores la necesidad de legitimar la institución en las urnas o incluso mediante un referéndum monarquía-república. Muy probablemente esta cuestión fue decisiva en la decisión del Rey Juan Carlos I de abdicar, como forma de mantener y relanzar la institución monárquica. A consecuencia de esta decisión, el Gobierno aprobó y envió a las Cortes un breve proyecto de ley orgánica que constataba la abdicación y daba paso a la coronación del príncipe Felipe, dando así continuidad a la ausencia de una ley orgánica sobre la Corona, que determine con claridad el estatus de sus miembros y desarrolle todos los aspectos esenciales vinculados a la institución, por ejemplo, la posición del ex Rey ante posibles procesos penales después de abandonar el trono, algo no previsto en la Constitución española.

ABSTRACT

Today, the monarchy, while exception to basic tenets of the democratic system such as the election by vote of the charges or the responsibility, finds its legitimacy in the service to the society. In the case of the Spanish monarchy, this function was clear at the time of the transition and the subsequent development of the democratic system. However, in recent years, the accumulation of errors committed by the King Juan Carlos I, as well as some episodes of corruption in their family environment, made the popular acceptance of the Crown to the lowest in the history of democracy levels fall and have helped raise many sectors the need to legitimize the institution at the polls or even through a referendum monarchy-republic. Most likely this issue was decisive in the decision of the King Juan Carlos I of abdicate, as a way to maintain and revive the monarchic institution. As a result of this decision, the Government approved and sent to the courts a brief draft of organic law which stated the abdication and gave way to the coronation of Prince Philip, thus giving continuity to the absence of a law on the Crown, which clearly determine the status of its members and develop all the essential aspects relating to the institution for example, the position of the former King faced possible criminal prosecution after leaving the throne, something not foreseen in the Spanish Constitution.

I. Introducción

El Rey Juan Carlos I de España hizo pública recientemente su «decisión de abdicar la Corona de España»,² poniendo fin de esa forma a treinta y nueve años de reinado en los que la monarquía constituyó uno de los instrumentos de garantía de la estabilidad y cohesión de España desde la muerte del dictador Francisco Franco, acaecida en 1975. Así, resulta indudable que, durante su dilatada ejecutoria, el Rey Juan Carlos I supo construir un relato que situó la Corona en el imaginario colectivo como una institución empeñada en el ejercicio escrupuloso de su función *ex* artículo 56.1 de la Constitución española (CE), esto es, la de Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, así como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, además de ser el más alto representante del Estado español en las relaciones internacionales.

Ello no obstante, no conviene olvidar que si el Rey pudo terciar entre los valedores del antiguo y del nuevo régimen alumbrado en la Transición fue debido en buena parte a que, ya en 1947, ocho años después del final de la Guerra Civil Española (1936-1939), y en pleno régimen dictatorial, se estableció por Ley que España sería un Estado constituido en Reino.³ Además de que, como es notorio, en los últimos tiempos la monarquía española ha perdido buena parte de su fuerza simbólica y arbitral, hasta el

² Puede consultarse íntegramente en:

http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5345
[consulta: 07.06.2014]

³ La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) es una de las ocho Leyes Fundamentales del franquismo, referida a la cuestión de la sucesión de Francisco Franco al frente del Estado. Establecía que el sucesor sería propuesto por él mismo y aprobado por las Cortes españolas. El art. 1 disponía que «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino» y el art. 6 que «[E]n cualquier momento el Jefe del Estado podía proponer a las Cortes la persona que debía ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente». La decisión de Franco no fue ajena al hecho de que Don Juan de Borbón, hijo del rey Alfonso XIII y heredero del Reino de España, publicó el 19 de marzo de 1945 el Manifiesto de Lausana (Suiza), en el que se criticaba duramente la dictadura franquista y se ofrecía al pueblo español la posibilidad de restaurar la Monarquía. El 31 de marzo de 1947 el ministro Carrero Blanco, redactor de la Ley de Sucesión, informó a Don Juan de Borbón de que con la aprobación de la Ley de Sucesión sería Franco quien nombraría al monarca del reino «cuando lo considere conveniente». Finalmente, Francisco Franco designó Don Juan Carlos como sucesor «a título de rey» en 1969: «Estimo llegado el momento de proponer a las Cortes Españolas como persona llamada en su día a sucederme. A título de Rey, al príncipe Don Juan Carlos de Borbón y Borbón, quien [...] ha dado pruebas fehacientes de su acendrado patriotismo y de su total identificación con los Principios del Movimiento y Leyes Fundamentales del Reino» (Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado. BOE núm. 175, de 23 de julio de 1969, págs. 11607 a 11608).

punto que muchos sectores de la opinión pública española entienden en la actualidad, según revelan distintos estudios sociológicos, que la Corona no sólo no ha sabido transcender la crisis generalizada de las instituciones españolas, erigiéndose en un factor de estabilidad y confianza en el sistema, sino que, bien al contrario, ha contribuido incluso decisivamente a dificultar los tradicionales equilibrios institucionales.⁴

Ciertamente, las dudas sobrevenidas sobre el genuino papel del que fue Rey Juan Carlos I durante el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981; la pérdida de ejemplaridad del mismo al hacerse públicos algunos aspectos de su vida privada y sobre todo la revelación de presuntos casos de corrupción en su entorno familiar, a parte del deterioro de su salud, debieron ser algunos de los factores que tuvieron un indudable reflejo en el estado de opinión descrito y que, muy probablemente, también pesaron en el ánimo no sólo en la persona del monarca dimisionario sino de los distintos poderes del Estado a la hora de estimar aconsejable su relevo.⁵

⁴ Varios miembros de la familia real recibieron en 2013 abucheos en actos oficiales. La Casa Real manifestó que le parecía «legítimo» que los ciudadanos expresaran su discrepancia con las instituciones, pero que lo consideraban una «falta de educación», según fuentes de la institución citadas por la agencia efe. El último estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), realizado tan solo un mes antes de la abdicación (mayo de 2014), otorgaba a la institución una nota de 3,72 sobre 10. Distintos episodios de mala imagen desgastaron a la Corona hasta el punto de que el CIS decidió restringir las preguntas sobre ella en sus estudios trimestrales. La caída se ha mantenido casi de manera permanente en los últimos 10 años, pero dentro del aprobado hasta 2011. Por debajo de la Corona se encuentran solamente los sindicatos, los partidos políticos, la Iglesia, el Parlamento y el Gobierno. Sin embargo, hasta 2004, la Monarquía era la institución mejor valorada por los españoles en todas las encuestas oficiales. En 1995 llegó a alcanzar 7,5.

Vid. en ese sentido: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html [consulta: 07.06.2014].

⁵ La revista norteamericana *Time*, tras conocerse que el nieto del Rey Juan Carlos I, Felipe Juan Froilán, había resultado herido tras un disparo fortuito en un pie, publicó el 12 de abril de 2012: «No es el mejor momento para ser rey de España». Desde entonces, la imagen de la familia real se ha visto salpicada por una serie de acontecimientos que han provocado que su popularidad haya bajado varios enteros. El último episodio de ellos, la imputación formal de la infanta Cristina en el 'caso Nóos' por los delitos de fraude fiscal y blanqueo de capitales. Se trataba de la segunda ocasión en la que se imputaba a la hija del rey. Tampoco la salud de don Juan Carlos pasó en este período por un buen momento. Con la operación practicada el pasado 21 de noviembre de 2012, en la que le fue implantada una prótesis definitiva de cadera tras una infección, don Juan Carlos, llegó a pasar por quirófano cinco veces en un año. Pero la más polémica fue la intervención realizada en abril de 2012, por una fractura de cadera, provocada por caída accidental durante un polémico viaje privado a Botsuana para cazar elefantes, en compañía de la aristócrata alemana Corinna zu Sayn-Wittgenstein. Recientemente, *El Mundo* publicó que el Rey había recibido 375 millones de pesetas (2,25 millones de euros) cuando falleció su padre, Don Juan de Borbón, en 1993, que fue ingresado en bancos suizos al margen

De ahí que, en términos políticos y constitucionales, lo relevante sea analizar si la abdicación y el proceso seguido para hacerla efectiva puede acabar contribuyendo en el futuro a acelerar la crisis de la institución monárquica en España y, con ello, a erosionar más si cabe la estabilidad política -que es lo que presumiblemente se pretendía evitar con el relevo a la cabeza de la Jefatura del Estado-. No en vano, la abdicación ha hecho resurgir con fuerza los sentimientos republicanos, evidenciados en muchas ciudades españolas con concentraciones en plazas y calles desde el mismo día que se hacía pública.⁶ Esto es, ahora que el ex - Rey Juan Carlos I ha pasado el testigo a su hijo Felipe (entronizado como Felipe VI), muchos ciudadanos creen que el nuevo monarca sólo podrá reinar legítimamente si se celebra un referéndum entre todos los españoles para decidir si España debe seguir siendo una Monarquía.⁷

del fisco español. El 28 de diciembre de 2013, La Casa Real publicó por primera vez un desglose de sus cuentas y del presupuesto destinado a la corona.

Ver más en: <http://www.20minutos.es/noticia/1775949/0/rey-juan-carlos/imputacion-infanta/malos-tiempos-monarquia/#xtor=AD-15&xts=467263>

⁶ Miles de personas se concentraron en decenas de ciudades españolas para reclamar la abolición de la Monarquía y la instauración de la Tercera República por medio de un referéndum. Las protestas, convocadas en apenas unas horas, principalmente a través de las redes sociales, movilizaron a una gran parte de la izquierda, que reclamó el cambio institucional tras la abdicación del Rey. Madrid acogió probablemente la concentración más numerosa: unas 20.000 personas se congregaron en la Puerta del Sol y las calles adyacentes, según fuentes policiales. Mientras, en la plaza de Catalunya, en Barcelona, se reunieron unas 5.000 personas, según la Guardia Urbana. Consúltese al respecto:

http://politica.elpais.com/politica/2014/06/02/actualidad/1401717635_165428.html [consulta 07.06.2014].

Dicha posibilidad fue desestimada sin embargo tanto por el Gobierno y los principales partidos, Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) («a quien no le guste que plantee una reforma constitucional», dijo el presidente Mariano Rajoy, sabedor de su alta improbabilidad y los principales partidos), apelando en un caso a sus convicciones monárquicas y en el otro a la defensa del consenso constitucional obtenido durante la Transición («[...] ese consenso nosotros no lo romperemos, es un valor que da firmeza a nuestra convivencia», según el líder del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba).

http://politica.elpais.com/politica/2014/06/02/actualidad/1401697005_470180.html [consulta 07.06.2014].

⁷ La mayoría de los españoles espera que en algún momento haya un referéndum sobre la Monarquía, aunque apoya la abdicación del Rey y considera acertada la forma utilizada y el momento elegido. Según los datos de Metroscopia para *El País*, en la primera encuesta elaborada por un medio de comunicación tras la abdicación de Juan Carlos I, hasta un 62% de los encuestados estaría a favor de convocar la consulta, mientras que casi la mitad, el 34%, está en contra. Disponible en:

http://politica.elpais.com/politica/2014/06/07/actualidad/1402155659_902924.html [consulta 08.06.2014]

II. La Transición española a la democracia y la monarquía

Es un lugar común hablar de la Transición española como un proceso político modélico. E indudablemente es un «modelo». Pero en el sentido que se corresponde con la acepción de una concreta y singular clase de cambio de régimen político, producto de negociaciones y pactos entre las distintas élites políticas.⁸ Cosa distinta, y de valoración más subjetiva, claro está, es la de reputar la Transición como «modélica», en el sentido de «ejemplar», teniendo en cuenta, como se ha dicho al principio, que las estrategias de reforma o ruptura, características de este tipo de procesos de cambio de régimen, en el caso español acabaron convergiendo inexorablemente hacia posiciones pactistas debido no sólo a la hegemonía política y administrativa del aparato del régimen franquista sino también, como se ha dicho, al papel de nexo de la Corona entre los dos regímenes (el autoritario y el democrático). De ahí que el consenso constitucional de 1978 alcanzara un acuerdo insólito en la historia política de España, aunque al precio de desmovilizar a la sociedad y de dar paso a una democracia de baja intensidad como se ha constatado con el devenir del tiempo.⁹

Qué duda cabe que el grado de institucionalización del nuevo régimen democrático dio lugar, desde sus inicios, a gobiernos y partidos muy estables. Por lo demás, se produjeron innegables avances en materia de derechos y libertades, reformas sectoriales e incluso la incorporación de España a la Unión Europea (1986). Pero todo ello a cambio de consagrar un sistema democrático fuertemente representativo y un Estado de partidos producto de un sistema electoral tendente al bipartidismo y a la postergación de las instituciones de democracia directa, so pretexto del uso plebiscitario de los referéndums durante el tardofranquismo. Muchas cuestiones quedaron pues francamente abiertas e irresueltas durante la Transición y el consiguiente proceso constituyente: la organización territorial descentralizada del Estado, la desconfesionalización, propio de un proceso de tal naturaleza.

En ese mismo contexto, como ya se ha señalado en otro momento, la Monarquía no fue apenas objeto de debate entre los principales partidos políticos, pese a que el Título II de la Constitución, que regula dicha institución fuera sometida obviamente a referéndum junto al resto de la Carta Magna. Además, el indiscutible protagonismo político de su titular, – Juan

⁸ Vid. RODRÍGUEZ-AGUILERA, C. «¿En qué sentido fue “modélica” la Transición política?», en J. M. Reniu (ed.), *Sistema político español*, Barcelona, Huygens Editorial, pág. 67.

⁹ Vid. LÓPEZ GUERRA, L. «Antecedentes de la Constitución. El proceso constituyente», en DDAA, *Derecho Constitucional. Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, pág. 22.

Carlos de Borbón—, otorgado en pleno franquismo, cerró la puerta a todo posible debate sobre la eventual legitimidad de una institución como la monarquía, por definición ajena al principio democrático.

Es por todo ello que, tras una inicial fase hagiográfica de la Transición española, por su carácter aparentemente «modélico», posteriores exégesis del periodo han venido juzgando de forma crítica ese proceso histórico y político. Para algunos sectores, incluso, la Transición habría seguido un «diseño» trazado por poderosos y distantes centros de decisión. En particular, los partidos de izquierda habrían claudicado para obtener la aceptación del *establishment*. No obstante, con ser cierto que hubo presiones externas (Departamento de Estado estadounidense, socialdemocracia alemana), para evitar un desenlace como el de la revolución de los claveles en Portugal (1974), carece de cualquier base empírica verificable la tesis conspirativa global del diseño exterior de todo el proceso. A tal punto que puede decirse que los «poderes fácticos» del interior (Ejército, Iglesia católica, oligarquía financiera y empresarial) fueron los que actuaron decisivamente para preservar la mayoría de sus intereses, sin bloquear el cambio político.¹⁰

Además, las tesis que descalifican a algunos partidos por haber «abjurado» de su pasado antifranquista dejan de lado la no menos cierta debilidad objetiva de la izquierda española y del conjunto de la oposición en aquel momento histórico. En realidad, puede decirse que los dirigentes de los partidos políticos opuestos al régimen franquista adoptaron posiciones reformistas con gran celeridad una vez constatadas las dificultades de imponer la ruptura «desde abajo», atendiendo a la correlación de fuerzas existente y a otros factores coetáneos y nada despreciables: los aparatos del Estado franquista estaban intactos, el grueso de la sociedad se hallaba desmovilizada políticamente, los actores políticos de la oposición eran organizativamente muy débiles y, finalmente, pero no por ello menos importante, los riesgos involucionistas más que evidentes.¹¹

¹⁰ En este sentido, las interpretaciones críticas de la transición señalan que los franquistas salieron impunes, no se recuperó la «memoria histórica» de los represaliados por la dictadura, no se sometió a votación específica la cuestión de las nacionalidades. Lo cierto es que la reivindicación de la amnistía fue un logro de la oposición democrática y eso cerraba cualquier exigencia de responsabilidades penales retroactivas con carácter general. Hubo cierta «amnesia» oficial, pero los historiadores profesionales siguieron profundizando sin trabas en la investigación de la represión de la dictadura franquista.

¹¹ RODRÍGUEZ AGUILERA, C., «La transición política en España», en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A., *Política y gobierno en España*, p. 42.

III. La configuración constitucional de la Monarquía parlamentaria española

El artículo 1.3 de la CE define la forma política del Estado español como una «Monarquía parlamentaria». El elemento más destacable de este enunciado, al margen de su indisimulado propósito de enaltecer el papel de la institución monárquica, es obviamente su calificación como de «parlamentaria». Así, no hay duda de que el constituyente español quiso destacar que la forma de gobierno en el Estado constitucional español es el parlamentarismo, con lo que la monarquía caracteriza a uno de los órganos del Estado: su Jefatura.

Ciertamente, tal plasmación en el texto constitucional supuso la «racionalización» de la institución en lo que constituye el último eslabón de su progresión histórica. Como es sabido, en una monarquía parlamentaria el rey queda desprovisto de cualquier poder de decisión con efectividad jurídica. Desde esa perspectiva, huelga decir que la previsión constitucional antedicha constituye la antítesis de la monarquía absoluta (siglos XVI-XVIII), en la que el rey constituía el supremo poder dentro de un territorio y el único titular de la soberanía, legitimada en su origen divino.

Por otra parte, la Constitución española determina el carácter no electivo de la Jefatura del Estado, al consagrar una forma de gobierno en la que el Parlamento aparece como su institución central: es el único órgano representativo del pueblo soberano y ejerce la función legislativa; le corresponde designar al Gobierno (a través del proceso de investidura de su Presidente) y controlar políticamente su actuación.¹² El rey, en tanto que Jefe del Estado, no se integra en ninguno de los poderes del Estado, tampoco en el Ejecutivo, rompiendo así de esa forma la tradición histórica. De acuerdo con el art. 56 CE, «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». De ahí que cobre pleno sentido la expresión que reza: «el Rey reina pero no gobierna».

Así pues, en tanto que titular de la Jefatura del Estado el rey tiene sus propias funciones, que no pueden ser ejercidas por ningún otro órgano –pese a que la Constitución proyecta dichas funciones regias en todos y cada uno

¹² El art. 66 CE prescribe que «Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado» y que «[...] ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

de los poderes y órganos del Estado—, que se caracterizan por estar vacías de poderes efectivos en su ejercicio, puesto que no dispone de poder de decisión en relación con el resto de poderes, pese a mantener, si se quiere, su capacidad de influencia o persuasión.¹³

La monarquía parlamentaria tampoco es, en esencia, una monarquía constitucional. Esta última acepción evoca el modelo vigente a finales del siglo XVIII y principios del XIX, período en el que la nueva legitimación del poder político, la separación de los poderes, el sometimiento del Estado al imperio de la ley y el reconocimiento de derechos de los ciudadanos comportó una fuerte limitación de los poderes del monarca absoluto, pero no su desaparición: el rey integra el poder ejecutivo y participa en el legislativo, especialmente, mediante la sanción de las leyes votadas en los parlamentos, reservándose el derecho de veto y con él la posibilidad de impedir o suspender temporalmente la vigencia de la ley. Pero también, en tanto que órgano supremo del Estado, se le reconoce un poder residual por el cual asume cualquier poder que no se haya atribuido a otros órganos.

Con la consolidación del principio democrático, en el constitucionalismo del siglo XX se mantuvieron nominalmente los mismos poderes del monarca que en épocas pretéritas, pero desprovistos de su contenido material, pasando a ser tasados por la Constitución, evitando de tal forma recurrir a costumbres o convenciones (como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña), diluyendo así la posibilidad de reconocer poderes residuales a favor de la Corona o, más concretamente, de su titular.

1. La Jefatura del Estado

Jefatura del Estado y Corona son dos conceptos que la Constitución utiliza de forma indistinta (de hecho, identifica al segundo con el primero, en el ya

¹³ Según el art. 62 CE, el haz de funciones del Rey comprende: a) Sancionar y promulgar las leyes; b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución; c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución; d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución; e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente; f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes; g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno; h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas; i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales; i j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias. Además, según el art. 63, «El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes [...] y, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz».

citado artículo 56.1), para referirse a un órgano con naturaleza y funciones propias, que hace que necesariamente se distinga del resto de órganos del Estado a los que se encomiendan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. En relación con todos ellos, la Corona se sitúa constitucionalmente en pie de igualdad, ya que al emanar del pueblo todos los poderes del Estado, también los poderes del Rey se encuentran taxativamente determinados por el texto constitucional, de forma que, como se ha dicho, no posee ninguna otra función ni otro poder que los que la propia Constitución establece (de ahí su naturaleza *racionalizada*).

2. Las reglas de sucesión e integración

La Constitución adopta una monarquía hereditaria, estableciendo, al mismo tiempo, un criterio automático de sucesión (art. 57), en el que en ningún caso puede quedar vacante la Jefatura del Estado. Las causas que abren la sucesión al trono son concretas: el fallecimiento del monarca y su abdicación. De ahí que si concurrieran algunos de esos supuestos, como fue con la abdicación de Don Juan Carlos, estaba llamado a suceder al rey su hijo. Y tras él, en segundo y tercer lugar de la línea sucesoria, las hijas del heredero –nietas del monarca– (por orden de nacimiento); la hija mayor del rey, en cuarto lugar, y sus dos hijos (quinto y sexto lugar), y, por último, la hija mediana del rey (séptimo lugar) y sus hijos (octavo, noveno, décimo y undécimo).

Sea como fuere, en el supuesto en que no exista sucesor por haberse extinguido las líneas llamadas a suceder, el artículo 57.3 CE dispone que sean las Cortes Generales las que decidan, en reunión conjunta de sus Cámaras, en la forma que más convenga a los intereses del Estado. Igualmente, será el representante de la soberanía popular el que, por medio de una ley orgánica, como analizaremos más adelante, deberá resolver todas las dudas de hecho o de derecho que pudieran suscitarse en relación con la sucesión, así como cualquier otro aspecto relativo a la abdicación del rey o a la renuncia de cualquiera de las personas incluidas en la línea sucesoria.

3. El sucesor a la Corona

Como se ha dicho, la Constitución de 1978 identifica como sucesor a la Corona al único hijo varón del Rey, al cual se refiere como príncipe heredero y al que dedica tres disposiciones. La primera, la contenida en el artículo 57.2, donde se le reconoce la dignidad de Príncipe de Asturias y otros títulos vinculados al sucesor por la tradición. La segunda, la previsión del artículo

59.2, en relación con la regencia. Y la tercera, la exigencia de juramento, en el artículo 61.2, al alcanzar la mayoría de edad. De la regulación prevista en los anteriores preceptos, no se infieren funciones constitucionales para el príncipe heredero, a excepción del supuesto en que el rey resultara inhabilitado y aquél debiera asumir la regencia por expreso mandato del artículo 59.2 CE.

Sin embargo, la realidad ha demostrado cómo, cada vez en más ocasiones, el sucesor a la Corona participa activamente en el desempeño de funciones que la Constitución asigna expresamente al rey, en calidad de jefe del Estado. Así ocurrió cuando el príncipe heredero, hoy Rey Felipe VI, realizó distintos viajes oficiales a otros países o acudió, en representación del Estado español, a las tomas de posesión de mandatarios extranjeros, especialmente de países iberoamericanos. Si bien, la actuación del entonces príncipe se limitó a realizar actuaciones propias de las funciones constitucionales asignadas al Jefe del Estado, que se recondujeron al ámbito de lo político y no generaron por sí mismas ni compromisos vinculantes para el Estado ni efectos jurídicos. Se entendía que el príncipe desempeñaba esas funciones por mandato expreso del jefe del Estado, bien en su nombre o bien por delegación.

En cualquier caso, es lo cierto que ninguna de estas figuras jurídicas está prevista en la Constitución, razón por la que en diferentes ocasiones se ha abogado porque sean las Cortes Generales las que, al amparo de una interpretación extensiva de lo contemplado en el artículo 57.5 CE, den la correspondiente cobertura normativa mediante una ley orgánica; norma que, de adoptarse, debería resolver igualmente el estatuto jurídico del heredero al trono en el ejercicio de dichas funciones. La corta edad de la princesa Elionor, de 8 años, no debería ser un obstáculo para que, en su caso, se previera su estatuto.

IV. El engranaje constitucional de la sucesión a la Corona

Como es lógico, el anuncio de abdicación del Rey Juan Carlos I el pasado 2 de junio de 2014 provocó la puesta en marcha del engranaje constitucional de la sucesión a la Jefatura del Estado, abriendo un proceso en el que debieron darse respuesta normativa a diversas cuestiones de muy distinta índole.

1. El acto de abdicación. Naturaleza y consecuencias

Ante todo, cabe decir que se trata del quinto caso de un monarca español que estando en el trono abdica o renuncia a sus derechos. En efecto, el emperador Carlos V y los reyes Felipe V y Carlos IV abdicaron a favor de sus respectivos hijos, mientras que Amadeo I renunció a sus derechos a la

Corona de España. Por otro lado, Isabel II y Alfonso XII abdicaron a favor de sus herederos legales respectivos, cuando se encontraban en el exilio.

Ciertamente, las razones de estas abdicaciones o renunciaciones son diversas. Pero ninguna de ellas, salvo acaso la abdicación de Carlos V, fue totalmente voluntaria debido a que siempre existió alguna razón de peso que les compelió a resignar anticipadamente el trono. En otras palabras, la Historia demuestra que los monarcas españoles que han abdicado no siempre lo han hecho voluntariamente, sino más bien de forma que se les ha «invitado» a ello. Precisamente, en cuanto a la abdicación, que no renuncia (porque ello afectaría a sus herederos) ni dimisión (porque, en cuanto Jefe del Estado, no tiene superior) del ex - Rey Juan Carlos I, poco a poco se han ido conociendo algunos datos que permiten deducir que son distintos los motivos del Rey para abdicar, y para hacerlo en el momento en que lo hizo.

En efecto, durante su alocución, el Rey Juan Carlos adujo que su decisión se fundaba en la búsqueda de lo mejor «para la Corona y para España». Dos objetivos no necesariamente antagónicos, pero cuyo orden de presentación por parte del ya ex - monarca en su declaración pública no resulta para nada baladí. Es indudable que Don Juan Carlos tenía perfecto derecho a decidir su renuncia al trono y el momento para hacerla efectiva. Pero cosa distinta es que su puesta en práctica tuviera un alcance estrictamente personal o dinástico. No se olvide que el artículo 64 CE señala que «[L]os actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes [...] De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden».

Así pues, los actos del Rey han de ser refrendados por el presidente del Gobierno, de modo que la responsabilidad de los mismos recaerá sobre este último. Algo normal en una Monarquía parlamentaria como la que se ha descrito anteriormente. Lo cual, por otra parte, lleva a pensar que Mariano Rajoy, a la sazón presidente del Gobierno español en el momento de la abdicación, debería haber participado activamente en el proceso para su materialización, y no sólo, como parece, limitarse a ser informado de la decisión puntual del monarca, para luego, con la mayor celeridad posible, formalizarla a través de una ley orgánica ex artículo 57.5 CE («[L]as abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica»).

¹⁴ De esta opinión es el profesor Fernando Rey. *Vid.* «El Rey y la ley», *El País*, 6 de junio de 2014. Puede consultarse en: http://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529_700642.html [consulta 08.06.2014].

Con todo, para otros, el Gobierno optó por la interpretación constitucional que a su juicio consideró más conveniente.¹⁵

En otro orden de cosas, hay que hacer mención a que, en su anuncio, el Rey garantizó que la sucesión tendría lugar «según las previsiones constitucionales». Nada que objetar. Si no fuera porque estas no existen. El referido artículo 57.5 CE remite, como se ha visto, a una ley orgánica, la cual, ante la determinación súbita de Juan Carlos I, hubo de elaborarse con carácter urgente. Con lo cual, y siempre en términos políticos, se dio el caso de que un ex - Rey en funciones y un nuevo Rey en ciernes se vieron expuestos como es natural al escrutinio de la opinión pública, mayoritariamente crítica con la institución, propiciando abiertamente el debate sobre un referéndum institucional monarquía – república antes que sobre las perspectivas abiertas por el nuevo reinado.

Volviendo a la naturaleza de la abdicación, ante todo debe señalarse que se trata de un acto complejo de sucesión a la Corona, compuesto de tres momentos procesales distintos: la comunicación del Rey de su voluntad de abdicar (lo que sucedió el lunes 2 de junio); la aprobación mediante ley orgánica de la abdicación (el ya examinado artículo 57.5 CE) y, por último, la proclamación del nuevo Rey ante las Cortes Generales (art. 61.1 CE), que, en aplicación de las reglas sucesorias previstas en el art. 57.1 CE, fue su hijo Don Felipe.

Por otra parte, si la decisión de abdicar es un acto personalísimo del Monarca, es decir, absolutamente libre por su parte, en cambio, la ley orgánica de abdicación sí planteaba (y sigue planteando) algunas dudas. Porque, como se ha dicho, no existía previamente una ley que desarrollase, con carácter general, el procedimiento de abdicación o renuncia del Rey. El proyecto de ley orgánica que el Gobierno remitió a las Cortes (y que ulteriormente fue aprobado, el 11 de junio de 2014),¹⁶ no era una ley general,

¹⁵ Este es el criterio expues por la profesora Enriqueta Expósito en «La previsión constitucional de la abdicación del Rey en el ordenamiento español», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 11 de febrero de 2013.

Puede consultarse en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/02/11/la-prevision-constitucional-de-la-abdicacion-del-rey-en-el-ordenamiento-espanol-enriqueta-exposito/> [consulta: 08.06.2014]

¹⁶ El Proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 98-1, de 04/06/2014 cve: BOCG-10-A-98-1) fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado 11 de junio de 2014 por 299 votos a favor (PP, PSOE, UPyD, UPN y Foro Asturias), 19 en contra (Izquierda Plural, y los diputados del Grupo Mixto pertenecientes a ERC, Compromis, Nafarroa Bai, BNG, Nueva Canaria y 23 abstenciones (CiU, PNV y Coalición Canaria). Los diputados de Amaiur no participaron en la votación. Puede consultarse en:

sino una ley singular, de caso único. Prueba de ello es que constaba en un solo artículo lo siguiente: «1. S.M. el Rey de España D. Juan Carlos I abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica». De modo que puede decirse que para tal propósito era razonable que se dictase una ley singular y no general, pero, eso sí, aceptando el inconveniente de que no se estaban regulando aspectos tanto o más fundamentales como el estatuto del Rey emérito, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones del antiguo Rey y, sobre todo, el régimen de su responsabilidad.

Cosa distinta es que no parece que pueda decirse que cuando el monarca abdica se produce un vacío de poder: el príncipe heredero asume la Jefatura del Estado y es, en ese momento, cuando la Constitución exige, en su artículo 61.1 que «[E]l rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas». Es la misma Constitución, por tanto, la que determina la secuencia de los actos, sin especificar ulteriores detalles.

2. Recientes y homologables precedentes de abdicación. El marco comparado

La abdicación del Rey de España es el tercer relevo que se produce en un año en las cortes europeas. Al parecer, ceder el trono en vida antes era una excepción que ahora lleva el camino de convertirse en norma, de modo que tres monarcas reinantes ya se han decidido a confiar esta tarea a sus sucesores, los que están llamados a ser los reyes del siglo XXI. Ello tiene su importancia puesto que, en ausencia de ley orgánica que regule el acto de abdicación, no parece descabellado recurrir por analogía al modo de proceder de otras monarquías parlamentarias del entorno europeo en que se han materializado recientemente idénticos actos.

Beatriz de Holanda, país con gran tradición de abdicaciones, fue el que inició la renovación generacional experimentada por las monarquías parlamentarias europeas recientemente. Tras 33 años portando el cetro, la Reina de los Países Bajos abdicó en abril de 2013, con un 73% de popularidad en las encuestas y 75 años de edad: «[E]s un momento precioso

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000098*.NDOC.%29

[consulta: 11.06.2014]

para tomar distancia», dijo la entonces reina, convertida ahora en princesa.¹⁷ En julio de 2013, Alberto de Bélgica decidió abdicar igualmente en favor de su hijo, Felipe. Sus razones fueron distintas. Los últimos años de Alberto II estuvieron marcados por su debilidad física y por algunos episodios dudosos con el fisco y por su vida personal pasada.¹⁸

En efecto, tanto en Holanda como en Bélgica la abdicación de los monarcas en 2013 fue formalizada con similares procedimientos. La reina Beatriz de Holanda anunció, a finales de enero, su decisión de abdicar. Y tres meses más tarde, en el Palacio Real y ante los representantes del Gobierno y del Parlamento, se procedió a solemnizar por escrito esa decisión. Horas más tarde, el nuevo rey fue proclamado ante el Parlamento y realizó el juramento. En Bélgica, el rey Felipe II anunció su decisión a principios del mes de julio y, apenas dos semanas después, se realizó, también en el Palacio Real, el acto solemne de abdicación ante la presencia de miembros del Gobierno, representantes de los partidos y del poder judicial, teniendo lugar, horas más tarde, la ceremonia de proclamación en el Parlamento belga.

Quiere decirse con ello que, al margen de los aspectos procedimentales, lo que confirman todas estas experiencias constitucionales es que ni la abdicación del monarca, ni la proclamación del nuevo rey, son actos autónomos e independientes entre sí. Antes al contrario, son momentos procesales integrantes de un acto único: la sucesión al trono. En otras palabras, la abdicación del Jefe del Estado es el acto que inicia la sucesión, siendo la proclamación del nuevo rey el acto que la culmina.

En el caso español, la intervención de las Cortes queda garantizada en caso de optar, como así fue en el caso de Felipe VI, por un acto complejo en el que el rey solemnice su decisión de abdicar ante las Cortes Generales, reunidas en sesión conjunta y acto seguido se proclama a su heredero como jefe del Estado ante las cámaras, procediendo a realizar el juramento que le exige la Constitución. La sucesión, que es el acto relevante para el Estado, se inicia y culmina en el Parlamento. Otra cosa es, como se ha dicho repetidamente, que hubiera sido conveniente que una ley orgánica general hubiera explicitado jurídicamente las consecuencias de esa formalización, además de los requisitos a cumplir para su validez legal. Además de que uno de los aspectos más críticos del proyecto de ley (después ley) era

¹⁷ Puede consultarse en: <http://www.veracruzanos.info/es-abdicacion-procedimiento-banal-para-monarquia-de-holanda/> [consulta: 11.06.2014]

¹⁸ ABC, Alberto II de Bélgica: «Estaba mal preparado cuando comencé a reinar». Consultar en: <http://www.abc.es/estilo/gente/20140610/abci-entrevista-alberto-belgica-201406102326.html> [consulta: 11.06.2014]

precisamente la determinación del momento preciso de la sucesión. Según la ley, la abdicación y, por tanto, la sucesión automática, había de producirse en el momento de su publicación en el boletín oficial. De modo que fue en ese momento cuando Don Felipe se convirtió en Rey, si bien el acto de juramento de la Constitución ante las Cortes (art. 61.1 CE) y su proclamación parlamentaria como Rey se produjo en un momento posterior. En otras palabras: un (ya) Rey fue proclamado como tal más tarde.¹⁹

V. La Ley Orgánica de abdicación

El artículo 57.5 CE previene que «[L]as abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica». Sin duda, la primera incógnita que sugiere una mera lectura de la citada disposición constitucional es la determinación exacta del carácter de dicha remisión. Esto es, si cuando la Constitución dispone que una ley orgánica debe resolver las abdicaciones, renunciaciones, así como cualquier duda de hecho o de derecho está pensando en encomendar al legislador orgánico la regulación de todo aquello que tenga que ver con la abdicación. O, por el contrario, si dicho precepto constituye una llamada a que sea ese singular tipo de norma el que materialice la abdicación y le atribuya plena efectividad.

Esta segunda posibilidad fue la que estimó el Gobierno español al presentar, el martes 3 de junio, ante las Cortes Generales, el ya citado proyecto de ley orgánica por el que se hacía efectiva la abdicación de S. M. el Rey D. Juan Carlos I de Borbón. La propuesta de texto articulado se componía de un único artículo, con dos párrafos: el primero disponía que el Rey «abdica la Corona de España», y en el segundo se determinaba que esa abdicación sería efectiva en el momento de la entrada en vigor de la ley orgánica, momento coincidente con el de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En suma, el Gobierno se decantó, pues, por la solución de aprobar una ley orgánica para cada abdicación. Y hay varias razones para ello, si bien la exposición de motivos del proyecto solo reproducía, en su penúltimo párrafo, una de ellas: la interpretación conforme a los antecedentes constitucionales históricos que exigirían, desde el texto constitucional de 1837, con idéntica

¹⁹ Como ha señalado el profesor Fernando Rey, «[E]n un régimen de «monarquía parlamentaria» (art. 1.3 CE), hubiese sido mejor que la ley de abdicación entrara en vigor con el mismo acto de juramento ante las Cortes previsto en el art. 61.1 CE. En ese momento D. Felipe se convertiría en Rey» (opus cit. pág. 14).

literalidad, que la abdicación fuera autorizada por ley especial de las Cortes Generales.²⁰

Ese era un argumento idéntico al que se exhibía en la Memoria dirigida por el Ministerio de la Presidencia al presidente del Congreso de los Diputados, acompañando la iniciativa legislativa, interpretando el verbo «resolver», proyectado a las abdicaciones, siempre según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, como el hecho de «tomar decisión fija y decisiva». De modo que, según el Gobierno, se «da pleno sentido a la conclusión que es necesaria una ley orgánica para cada abdicación». Además, en la referida Memoria se aludía a los debates constituyentes y se invocaba el principio democrático.²¹ El Ejecutivo de Mariano Rajoy consideró, pues, frente a los que defendían la no necesidad de una ley orgánica, que la efectividad de dicho principio era el que hacía del todo conveniente «someter la norma que de eficacia a un acto personalísimo del rey al debate y posibilidad de enmienda propios de la tramitación parlamentaria».

²⁰ La Constitución de 1812 establecía en el artículo 172, relativo a las restricciones de la autoridad del rey, que no podría abdicar sin el consentimiento de las Cortes. El rey debía estar autorizado por una ley especial para abdicar en su inmediato sucesor, según lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución de 1837 y en el 46 de la Constitución de 1845. Por su parte, la Constitución de 1869, que diseñaba una monarquía sujeta a la soberanía nacional frente a la monarquía titular de parte de la soberanía, propia de las dos Constituciones anteriores y de la posterior de la Restauración borbónica, también establecía en su artículo 74 el mismo requisito legal si el monarca deseaba abdicar. La Constitución de 1876 volvía a marcar la misma condición en su artículo 55.

²¹ De los debates constituyentes no se deduce sin embargo la autorización a que alude el Gobierno. O al menos, no de forma que no admita objeción alguna. La redacción originaria del vigente art. 57.5 de la CE es la misma, con la salvedad que el anteproyecto de Constitución (BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978), solo se remitía a una ley. El grupo de Alianza Popular (AP) propuso con la enmienda núm. 691, modificar esta redacción y desdoblar este precepto en dos: un primer apartado regularía «las abdicaciones, renunciaciones y cesiones de derechos», exigiéndose para todas ellas su «aprobación por mayoría absoluta del Congreso y del Senado, a propuesta del Gobierno»; y un segundo apartado se dedicaría a las «dudas de hecho o de derecho que ocurran en el orden de sucesión a la Corona», a resolver «por una ley aprobada por la mayoría absoluta del Congreso y del Senado, a propuesta del Gobierno». La enmienda fue rechazada. En los debates llevados a término en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas para elaborar el dictamen, AP volvió a defender ‘in voce’ la enmienda por la que se concreta en una ley orgánica el tipo de ley que debía resolver «las abdicaciones, renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho en el orden de Sucesión a la Corona». En la defensa y justificación que el diputado López Rodó realizó –y que finalmente fue aprobada–, no se aludió, en ningún momento, a un acto de aprobación, autorización o similar que condicionara la eficacia jurídica de la abdicación (DOCD, núm. 75, de 29 de mayo, págs. 1189 y 1190).

Finalmente, también se justificó en razones de orden práctico, por entender que los que sostenían otras alternativas a la hora de proceder (por ejemplo, un mero acto del rey con el refrendo del presidente del Gobierno; una autorización o ratificación de las Cortes) no podían soslayar el obstáculo infranqueable de que «[...] en ausencia de ley orgánica sobre la materia, no existe en la actualidad un procedimiento normativamente previsto para hacerlas efectivas, lo que imposibilita su puesta en marcha».

Ese último era el argumento determinante: otras opciones en el proceder no eran practicables, simplemente porque no tenían una regulación legal. En efecto, de todas las razones sobre las se basó la decisión del Gobierno, esa era sin duda la más plausible. Puesto que si en las casi cuatro décadas de vigencia de la Constitución no se había adoptado una ley orgánica reguladora con carácter general del procedimiento a través del cual ejecutar la sucesión a la Jefatura del Estado era muy difícil hacerlo una vez anunciada la firme decisión del Rey de abdicar, teniendo en cuenta las previsibles circunstancias políticas que iban a caracterizar aquel momento histórico, como antes se ha explicitado. Con el problema añadido que hubiera supuesto diferir la proclamación del nuevo Rey los meses que tardase la tramitación parlamentaria de una ley de ese tenor.

El resto de argumentos expuestos, sin embargo, se nos antojan mucho más discutibles. Por ejemplo, el recurso a la tradición constitucional. Que no puede ni debe servir para cuestionar la existencia de una constante histórica que exige que la autorización parlamentaria para abdicar se haga a través de una ley especial. Es más, Incluso puede decirse que cuando el constituyente deseó incorporar la tradición en el Texto constitucional ya lo hizo textualmente, como en el caso que se está examinando (verbigracia, la anacrónica prevalencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión al trono *ex* artículo 57.1 CE, presente en el constitucionalismo histórico español desde la Constitución de 1812). Por el contrario, cuando quiso apartarse expresamente de la tradición histórica con otro tipo de formulaciones lo hizo de forma expresa, como sucede con los matrimonios que pueden contraer las personas con derecho a la sucesión (art. 57.4 CE), algo que aparecía en todas las Constituciones españolas desde 1837.

Finalmente, por lo que se refiere al principio democrático cabe decir que, ciertamente, en una democracia parlamentaria, las Cortes Generales deben ocupar un lugar preeminente desde el punto de vista institucional. Esta posición privilegiada debe manifestarse en el acto de abdicación mediante la aprobación de una ley que acoja cada vez la decisión del monarca y la haga efectiva. El jefe del Estado, por deferencia o incluso por lealtad constitucional, debe comunicarla al resto de poderes, y en especial al

Gobierno y al Parlamento a través de sus respectivos presidentes, manifestando su intención de abdicar con carácter previo a la publicidad y efectividad de la medida. Su efectividad, en buena medida, dependerá de la Ley.²²

VI. El alcance del acto parlamentario de abdicación

A partir de todo lo dicho hasta ahora, se plantea una nueva cuestión: la del alcance del acto parlamentario de aprobación de la Ley de abdicación. En nuestra opinión, la aprobación de la ley orgánica tiene un carácter puramente formal aunque constitutivo: supone un acto necesario para perfeccionar la voluntad de abdicación del Rey. No obstante, no se trata en ningún caso de un acto de «autorización» por parte del Parlamento, porque, obviamente, no se puede obligar a un Rey a serlo contra su voluntad. Podría decirse entonces que con la aprobación de la Ley, las Cortes, en tanto que representante directo del pueblo soberano, del que emanan todos los poderes (art. 1.2 CE), se dieron por enteradas de la voluntad de abdicar el Monarca y la aceptaron formalmente. O sea, una especie de «acto debido», un acto cuya iniciativa corresponde a otro órgano y que debe realizarse siguiendo una determinada liturgia normativa (ley orgánica). En ese caso, incluso, tratándose de un acto y decisión exclusivamente dependiente del titular de la Corona podría haberse solventado, en la más lógica interpretación jurídica y política, con una mera notificación de la Casa Real a las Cortes Generales, donde reside la soberanía popular e institución responsable de la proclamación del Rey (artículo 61.1 CE), salvando el papel del Ejecutivo al que ya nos hemos referido anteriormente.

De ahí que las Cortes no estaban llamadas constitucionalmente a pronunciarse sobre la sucesión. Con su voto negativo, o con su abstención, los grupos parlamentarios habían de pronunciarse en puridad sobre la abdicación de Don Juan Carlos. Pese a algunas legítimas interpretaciones políticas que daban pie a pensar que con la votación parlamentaria se podía negar una especie de «venia», obligando entonces al rey titular a reconsiderar su postura o, de forma alternativa, a la renuncia, que afectaría a sus herederos, votar en contra no significaba votar en contra de la sucesión de la Corona en la persona de Don Felipe, sino en contra de que Don Juan Carlos

²² Enriqueta Expósito sostiene lo contrario. Para la profesora, hay que partir del hecho de que, como se ha dicho, la decisión de abdicar es una decisión personal y absolutamente discrecional del rey, que la puede adoptar por los motivos que estime convenientes y en el momento que considere oportuno. Ni el Gobierno ni las Cortes pueden sustituirlo en su adopción, así como tampoco condicionarla, someterla a aprobación por el Parlamento –que es lo que, en definitiva, se pretende cuando se defiende la adopción de una ley orgánica para cada sucesión (opus cit. pág. 15).

abdicase.²³ Bien al contrario, las reglas de sucesión están establecidas por la Constitución (art. 57.1 CE), son automáticas, y deben aplicarse por todos los poderes del Estado. Se pueden cambiar las reglas constitucionales, por supuesto, pero en tanto se mantengan las actuales, no queda más remedio que aplicarlas.

VI. La conveniencia de una Ley general sobre la Corona

Ya sabemos que la ley orgánica a que alude el artículo 57.5 de la Carta Magna es de mayor alcance que la ley singular de abdicación. Esta debería servir para ordenar la abdicación y otras muchas cosas más (entre ellas el aforamiento y el nuevo estatus de Don Juan Carlos), y, obviamente, se entiende referida a la necesidad de desarrollar globalmente una «Ley de la Corona». No obstante, como también se ha señalado, desde la aprobación de la Constitución en 1978 ningún gobierno ha sabido -o querido- prever las insuficiencias de la misma en cuanto a las abdicaciones, renunciaciones o cuestiones que afectan al orden sucesorio. Podría decirse, incluso, que hasta hace no mucho tiempo la opinión más extendida entre los gobernantes era la contingencia de una norma tal que completase la parquedad del artículo 57 CE.²⁴

²³ Prueba de ello es que el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, abrió el debate sobre la Ley orgánica de Abdicación advirtiendo de que «no está en el orden del día discutir acerca de la forma de Estado», sino únicamente «ratificar y dar efectividad jurídica a la voluntad del Rey». Con esas palabras, el jefe del Ejecutivo español intentó evitar que el debate parlamentario se convirtiera en una enconada discusión acerca de la oportunidad de convocar un referéndum para que los españoles se pronunciaran sobre su deseo de formar parte de un Estado monárquico o republicano. «Somos una monarquía», tuvo que recordar Rajoy, «porque así lo quiso la voluntad inequívoca de los españoles que así lo expresaron en la Constitución de 1978». En similares términos se pronunció el líder de la oposición, Alfredo Pérez Rubalcaba.

²⁴ El actual ministro de Justicia, Alberto Ruíz Gallardón, insistió en que bastaba con la Constitución y no hacía falta ninguna ley que desarrollara la Constitución en lo que respecta a la Corona («No hay una previsión constitucional de una ley reguladora de la Corona», en alusión al artículo de la Carta Magna sobre las abdicaciones y renunciaciones en el orden de sucesión de la Corona»). En concreto, Gallardón explicó que «lo que dice este artículo es que las abdicaciones se resolverán a través de una ley orgánica». No obstante, según su criterio, no significa que haya que «redactar una ley que regule esto». El ministro aludía a una noticia aparecida en la portada del diario El Mundo (14 de abril de 2013) anunció sin embargo que «el Gobierno elabora la Ley Orgánica que regulará los actos de la Corona», justo a los 82 años de proclamarse la II República Española, reveló que el Ministerio de Justicia había comenzado a estudiar la cuestión. Según el mismo rotativo, en primera instancia se pensó utilizar dos reformas legales sucesivas para introducir una serie de modificaciones que se podrían haber plasmado de forma sobrevenida en una ley orgánica. Puede consultarse en: <http://ecodiario.economista.es/interstitial/volver/reformampli/politica/noticias/4750963/04/13/Gallardon-enciende-de-nuevo-la-mecha-de-la-polemica-con-nuevas-reformas-en-la-justicia.html#.Kku8ucHT5ejEnJE> [consulta: 11.06.2014]

Así las cosas, al no haberse desarrollado mediante una ley orgánica comprensiva todas estas cuestiones, el Gobierno actual se inclina al parecer porque para cada cuestión exista una ley orgánica *ad hoc*. Mientras que lo correcto, según exige la lógica constitucional, en nuestra opinión, es que hubiese al menos dos leyes orgánicas: una de desarrollo general, que previese todos los supuestos posibles, y otra de particular, para que las Cortes aprobasen en cada caso las decisiones que afectasen a esa materia en concreto (la Carrera Militar, del Poder Judicial, de Enjuiciamiento Criminal, de Transparencia, etc.). Y, en cualquier caso, si la ley en la que piensa el Gobierno no se refiere nada más que al hecho de que las Cortes aceptan la abdicación del Rey, es obvio que quedarán en el tintero otras cuestiones como la inviolabilidad y el fuero del ex – monarca, las reglas de la sucesión, el papel del jefe del ejecutivo o la revisión del papel del Rey como jefe de las Fuerzas Armadas.

1. La inviolabilidad y el fuero del ex - monarca

Precisamente, una cuestión ampliamente debatida es la de la protección del ex - Rey. En ese sentido goza de cierta lógica, tanto política como jurídica, el hecho de proteger a la persona de quien ha sido la más alta magistratura del Estado durante años mediante su aforamiento ante el Tribunal Supremo. Al menos mientras no se haya extinguido esa prerrogativa. Sin duda, no puede ignorarse que buena parte de la opinión, tanto la experta como la pública, se muestra refractaria con carácter general a la desmesurada extensión de los aforamientos en el sistema español, por implicar un trato distinto ante la ley, que en muchas ocasiones deriva en un trato privilegiado.

Entre los argumentos de los partidarios del aforamiento están los que piensan que la tentación de llevar ante los tribunales a Don Juan Carlos es demasiado fuerte como para que el sistema político no la prevea e impida mediante la obligada remisión de cualquier querrela a la sala segunda del Tribunal Supremo, a la que en buena lógica debería corresponder dicho fuero. Por el contrario, debe constatarse que tal medida protectora no se ha adoptado desde hace años, con la más plena normalidad jurídica. Que no se ha siquiera aprovechado la modificación sobre aforamientos que afectan a la familia real, actualmente en curso, como se ha dicho, mediante una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Por tanto, es legítimo plantearse si se trata de una pura y simple imprevisión, o de un exceso de pudor cortesano que ahora va a subsanarse una vez producida la abdicación. Lo cierto es que las consecuencias sociales de vertebrar la protección jurídica del Rey utilizando un procedimiento legal urgente podrían conducir a un más que probable malestar social y colisionaría con la necesidad de un consenso total del que, al parecer, carece el Gobierno.

De hecho, el Gobierno ha aprovechado la circunstancia de la abdicación para anunciar que procedería a aforar a Don Juan Carlos en la futura LOPJ. Dicho aforamiento no se extendería a otros miembros de la Familia Real porque este es un instrumento pensado para reforzar la seguridad de «aquellos que ejercen funciones de Estado» (en palabras del ministro de Justicia, Alberto Ruíz Gallardón).²⁵ El titular de dicho departamento, defendió que era una «disfunción que carecía de sentido» que un ministro gozara de esa tutela judicial reforzada en función de su cargo y en cambio no fuera así en el caso del Heredero a la Corona y su consorte o en el de la Reina, a diferencia del Rey, cuya figura «es inviolable y no está sujeta a responsabilidad», según el artículo 56.3 CE.

A partir de aquí, conviene precisar algunas cosas. En primer lugar, que de acuerdo con el artículo 56.3 CE «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». La inviolabilidad del monarca (art. 56.3 CE) cubre todos los actos que haya realizado durante su mandato, pero, a partir de la sucesión, Don Juan Carlos quedará a la intemperie, como cualquier ciudadano. Y esto, obviamente, puede plantear problemas. Ya la carencia de regulación del estatuto de los miembros de la familia real cuando realizan funciones representativas bajo el mandato del Rey y, sobre todo, del Príncipe de Asturias, no dejaba de ser conflictiva.

Podría decirse incluso que desde el punto de vista jurídico la abdicación del Monarca fue precipitada. Hubiera sido deseable que primero existiera la norma y luego el acto, y no al revés. Entre otras cosas porque si de lo que se trataba con no legislar sobre la Corona era no atraer demasiado el foco público sobre la institución para no erosionarla, el hecho de que no existiera norma general disponible puso en el centro del debate público, y nada menos que en un momento delicado políticamente hablando, el asunto, y durante semanas.

¿Significa que la inviolabilidad caducada sólo le serviría, en su caso, para los actos cometidos durante su periodo como Rey? Dicho de otro modo, ¿qué ocurriría si se imputase un delito al ex - monarca a partir del momento de su abdicación, cuando ni siquiera se sabe si está o no aforado? Esta cuestión debe resolverse, por consiguiente, para evitar situaciones anómalas, si es que se presentan, cuando el Rey ya no esté amparado por la inviolabilidad, naturalmente si es el caso de que se piense que éste debe conservar algún tipo de garantía como consecuencia de su situación anterior.

2. Las reglas de la sucesión

²⁵ <http://www.alertadigital.com/2014/04/04/el-gobierno-reformara-la-ley-para-blindar-a-la-reina-y-a-los-principes-frente-a-la-justicia/>

En segundo lugar, y aunque no parece muy probable, no se sabe si los actuales reyes de España, Felipe y Letizia, podrían tener un nuevo hijo y si, en ese caso, será un varón. Porque, de ser así, se plantearía un conflicto como consecuencia de que la no modificación del artículo 57.1 CE, que sigue estableciendo la supremacía del varón sobre la mujer en el orden sucesorio.

No hay ni que decir que la regulación constitucional expuesta (la regla que otorga preferencia del varón sobre la mujer en el orden sucesorio) destaca por su anacronismo. La Constitución no prohíbe que la mujer acceda a la Jefatura del Estado, pero sólo puede hacerlo en caso de que no exista varón en la misma línea de sucesión. Así las cosas no debe extrañar que en la actualidad esa norma esté siendo muy cuestionada. Ni la tradición ni la Historia no constituyen un argumento jurídico de suficiente peso para justificar la pervivencia de una disposición así, por lo que parece razonable una reforma constitucional en este punto que corrija esta desigualdad de género en acceder al trono, como ya ha ocurrido en otras constituciones europeas como la de Suecia (1980), Noruega (1990) o Bélgica (1991).²⁶

3. La posición del Jefe del Gobierno

No existe tampoco ninguna regulación sobre la posición del presidente del Gobierno en el momento en que se proclama un nuevo Rey. Desde el punto de vista protocolario, se afirma que el presidente del Gobierno tiene que presentar su dimisión al nuevo Rey, puesto que no ha sido éste quien le propuso para ser investido por las Cortes, según lo que establece el artículo 99.1 CE. En el caso de que el nuevo Monarca aceptase su dimisión por las razones que fueran, no habría más remedio que disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones, a fin de que concurrieran en el presidente del Gobierno la legitimidad de su nombramiento, con la confirmada por el nuevo Congreso de los Diputados.

4. El mando supremo de las Fuerzas Armadas

²⁶ A tal punto que el Consejo de Ministros, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) adoptó, el 4 de marzo de 2005, la decisión de solicitar al Consejo de Estado, de acuerdo con el art. 2.3 de la Ley Orgánica 3/2004, del Consejo de Estado, un dictamen sobre una eventual reforma de la Constitución, entre otros aspectos, sobre La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono. El Consejo de Estado avaló suprimir del art. 57.1 CE la frase «en el mismo grado, el varón a la mujer», que era el objeto central de la reforma propuesta por el Gobierno (págs. 34 y 35). Puede consultarse en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>

Por otra parte, conviene aclarar la naturaleza y el alcance real del «mando supremo» de las Fuerzas Armadas, asignado constitucionalmente al Rey y que, en pura racionalidad, colisiona con la potestad del Presidente del Gobierno, además de que debería recaer naturalmente en persona distinta del Rey, de origen, formación y vinculación castrense singular.

Este tema, desatendido con total despreocupación regia desde 1978, ya se mostró jurídicamente fundamental en el desarrollo del Consejo de Guerra seguido contra los encausados por el intento de golpe de Estado del 23-F. Básicamente en cuanto a la comparecencia del Rey como testigo de los hechos, según requirió alguna de sus defensas, y por el argumento que esgrimió el Tribunal que dictó en casación la sentencia definitiva para refutar el principio de «obediencia debida» al que se acogían los condenados.

Claro está, no estando la persona del Rey sujeta a responsabilidad alguna según el artículo 56.3 de la Constitución (lo que exige que todos sus actos como Jefe del Estado deban ser refrendados por el Gobierno), se produce una evidente incoherencia legal con el teórico «mando supremo» de las Fuerzas Armadas; lo que, a su vez, choca con el hecho incontrovertido de que la caracterización del mando reside en su capacidad para decidir y en la responsabilidad derivada del mismo. Es decir, que en la concordancia de ambas circunstancias, el Monarca no podría ser mando supremo de las Fuerzas Armadas, ni éste titular de mando ser, al mismo tiempo, Rey de España. El mando militar es indivisible y plenamente responsable, pero el Rey es irresponsable y sus actos (salvo los que afecten al gobierno de la Casa Real) requieren un refrendo responsable ajeno a su persona. Dicho de otra forma, quien no es responsable no puede mandar.

Por otra parte, el juramento impuesto al Rey en su propia proclamación para que guarde y haga guardar la Constitución, la exigencia de que arbitre y modere el funcionamiento regular de las instituciones, la reiteración que de su condición de mando supremo de las Fuerzas Armadas se ha venido haciendo en muchos desarrollos normativos (ignorando la potestad que sobre ellas tiene el Poder Ejecutivo), las demandas sociales de una mayor transparencia en el entorno de la Institución Monárquica y otros aspectos técnicamente no resueltos en su orden funcional (como los honores y distinciones afectos a la figura de su Heredero que están sometidos a la discrecionalidad del gobierno de turno), aconsejan un desarrollo legal urgente para clarificar y perfeccionar el Título II de la Constitución Española dedicado a la Corona.

BIBLIOGRAFÍA

EXPÓSITO, E.: «La previsión constitucional de la abdicación del Rey en el ordenamiento español», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 11 de febrero de 2013.

LÓPEZ GUERRA, L. «Antecedentes de la Constitución. El proceso constituyente», en DDAA, *Derecho Constitucional. Vol. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, Valencia. Ed. Tirant lo Blanch, 2010.

REY, F.: «El Rey y la ley», *El País*, 6 de junio de 2014.

RODRÍGUEZ-AGUILERA, C. «¿En qué sentido fue “modélica” la Transición política?», en J. M. Reniu (ed.), *Sistema político español*, Barcelona, Huygens Editorial, 2012 (a)

RODRÍGUEZ AGUILERA, C., «La transición política en España», en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A., *Política y gobierno en España*, Valencia, *Tirant lo Blanch*, 2001 (b)

WEBGRAFÍA

ABC: Alberto II de Bélgica: «Estaba mal preparado cuando comencé a reinar». <http://www.abc.es/estilo/gente/20140610/abci-entrevista-alberto-belgica-201406102326.html> [consulta: 11.06.2014]

Casa Real española: Declaración de Abdicación de Juan Carlos I http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5345 [consulta: 07.06.2014]

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): Barómetro de Opinión Pública (mayo de 2014)

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html [consulta: 07.06.214].

Consejo de Estado: Dictamen sobre la reforma constitucional (2005)

<http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>

El Economista:

Gallardón enciende de nuevo la mecha de la polémica con nuevas reformas en la justicia

<http://ecodiario.eleconomista.es/interstitial/volver/reformampli/politica/noticias/4750963/04/13/Gallardon-enciende-de-nuevo-la-mecha-de-la-polemica-con-nuevas-reformas-en-la-justicia.html#.Kku8ucHT5ejEnJE> [consulta: 11.06.2014]

El País:

Miles de personas reclaman un referéndum sobre la Monarquía

http://politica.elpais.com/politica/2014/06/02/actualidad/1401717635_165428.html [consulta 07.06.2014].

El Rey abdica

http://politica.elpais.com/politica/2014/06/02/actualidad/1401697005_470180.html [consulta 07.06.2014].

La mayoría de españoles desea una consulta sobre el modelo de Estado

http://politica.elpais.com/politica/2014/06/07/actualidad/1402155659_902924.html [consulta 08.06.2014]

Veinte minutos

Malos tiempos para el rey: la imputación de la infanta Cristina, el último episodio 'negro'

<http://www.20minutos.es/noticia/1775949/0/rey-juan-carlos/imputacion-infanta/malos-tiempos-monarquia/> [consulta: 11.06.2014]

Veracruzanosinfo:

Es abdicación procedimiento banal para la monarquía de Holanda

<http://www.veracruzanos.info/es-abdicacion-procedimiento-banal-para-monarquia-de-holanda/> [consulta: 11.06.2014]