

LA LEY ORGÁNICA DE ABDICACIÓN DEL REY JUAN CARLOS

La Ley Orgánica de abdicación del Rey Juan Carlos

La abdicación del Rey Juan Carlos I se ha llevado a cabo a través de la Ley Orgánica 3/2014. Al ser la primera vez que un monarca abdica bajo la Constitución de 1978, ha habido controversia acerca del modo en que debe articularse jurídicamente una decisión de esta naturaleza. Además, con motivo de la abdicación y de la sucesión en el trono, se ha planteado un debate constitucional más amplio acerca de la institución monárquica.

The Organic Law regulating King Juan Carlos abdication

The abdication of King Juan Carlos I has been implemented through Organic Statute 3/2014. This is the first time that a monarch abdicates under the existing Constitution of 1978. There has been controversy as to the legal manner in which such an action must be given effect. In addition, a wider constitutional debate on the institution of the Crown has been triggered by the process of abdication and succession.

PALABRAS CLAVE

Monarquía, abdicación, sucesión.

KEY WORDS

Crown, abdication, succession.

Fecha de recepción: 1-9-2014

Fecha de aceptación: 1-10-2014

El proceso a través del cual se ha hecho efectiva la abdicación del Rey Don Juan Carlos I, así como las consecuencias de dicha abdicación, han planteado algunas cuestiones jurídicas interesantes.

LAS CONDICIONES DE VALIDEZ DE LA ABDICACIÓN DEL REY

La primera de ellas hace referencia a los requisitos necesarios para que la abdicación real pueda desplegar efectos jurídicos. De acuerdo con la Constitución española, ¿puede el Rey abdicar libremente? Si no es así, ¿qué órgano del Estado debe prestar su consentimiento para que la abdicación sea efectiva?

La Constitución no es muy clara en este punto. Los dos preceptos relevantes son, por un lado, el artículo 56.3, que establece que los actos del Rey «estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». Por otro lado, está el artículo 57.5, que dispone que «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica».

Cabe distinguir, en principio, tres posibles tesis acerca de las condiciones de validez del acto de abdicación. Una primera tesis sostiene que estamos ante un acto personalísimo del monarca, un acto que está excluido del ámbito de aplicación de la regla general en materia de refrendo. De acuerdo con este planteamiento, no todos los actos del Rey deben estar refrendados, pues existen actos personalísimos que el monarca debe poder adoptar libremente. Así, por ejemplo, el artículo 60 de la Constitución prescribe

que será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto. Parece difícil sostener que el nombramiento efectuado por el monarca en su testamento tenga que contar con el refrendo ministerial. Y, obviamente, la decisión del Rey de contraer matrimonio tampoco está sujeta a refrendo. También la abdicación, según esta tesis, debe considerarse un acto libre. En consecuencia, una vez que el Rey ha optado por abdicar, hay que poner en marcha de forma automática las previsiones constitucionales relativas a la sucesión en la Corona, sin que las Cortes Generales deban intervenir para nada. De acuerdo con esta tesis, es verdad que el artículo 57.5 se refiere a la necesidad de una ley orgánica, pero llama a dicha ley para «resolver» las abdicaciones, renunciaciones o cualquier duda de hecho o de Derecho en el orden de sucesión. No hay nada que «resolver» cuando la abdicación no plantea ninguna duda de hecho o de Derecho.

Una segunda tesis entiende que la abdicación del Rey es un acto que no se sitúa fuera del radio de acción del instituto del refrendo. Es necesario, pues, que el Presidente del Gobierno respalde con su firma la abdicación del monarca. Ahora bien, el refrendo es suficiente: no se requiere la intervención ulterior de las Cortes a través de una ley orgánica. Ello es así por las mismas razones en que se apoya la tesis anterior.

Una tercera tesis considera que no es exigible el refrendo ministerial, pero sí es preceptiva la intervención de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica. En cierto modo, la falta de refrendo ministerial se justifica precisamente por la existencia de una ratificación parlamentaria posterior. Es decir, no hace falta el refrendo, en la medida en que

las Cortes, por ley orgánica, otorgan su consentimiento a la abdicación regia.

Pues bien, es esta tercera tesis la que ha prevalecido en el contexto de la abdicación del Rey Juan Carlos I. El procedimiento que se ha seguido ha sido, en síntesis, el siguiente: Primero, el Rey Juan Carlos, el 2 de junio de 2014, comunica al Presidente del Gobierno su «voluntad de abdicar». Lo hace mediante la entrega de un escrito, que firma en presencia del propio Presidente del Gobierno. A continuación, el Rey pone este hecho en conocimiento de los Presidentes del Congreso y del Senado. Por su parte, el Presidente del Gobierno da traslado del escrito del Rey al Consejo de Ministros. El Gobierno entiende que es preceptiva la intervención de las Cortes Generales, que deben autorizar la abdicación por medio de una ley orgánica (con fundamento en el artículo 57.5 de la Constitución). Por ello, remite a las Cortes un proyecto de ley orgánica, que ambas cámaras tramitan por el procedimiento legislativo de lectura única, de forma que la ley queda rápidamente aprobada. Finalmente, esta es promulgada por el propio Rey Juan Carlos I, con el refrendo del Presidente del Gobierno, y entra en vigor el mismo día de su publicación oficial en el BOE, el 19 de junio de 2014. La ley (la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, *por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón*) contiene un solo artículo, cuyo tenor es el siguiente:

«1. Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España.

2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica».

Como hemos visto, existe margen para la controversia jurídica, a propósito del mejor modo de entender las disposiciones constitucionales que regulan la abdicación. En todo caso, la tesis por la que se ha inclinado el Gobierno a la hora de gestionar este proceso es perfectamente defendible. La idea de compensar la ausencia de refrendo gubernamental con una autorización parlamentaria tiene sentido político: se trata de colocar sobre las espaldas del Parlamento, y no sobre las del Presidente del Gobierno, la responsabilidad de rechazar la abdicación, en el supuesto verdaderamente extraordinario de que haya razones que justifiquen la negativa. Esta interpretación no choca con el texto constitucional, que es ambiguo en este punto. Y es una lectura coherente con los precedentes de las Constituciones de 1845, 1869 y 1876, según recuerda el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2014.

Evidentemente, esta opción incorpora un riesgo: el riesgo de que no se alcance la mayoría necesaria para aprobar una ley orgánica (que requiere el apoyo de una mayoría absoluta de diputados), si un número suficiente de parlamentarios votan en contra de la ley por razones que nada tienen que ver con la abdicación, como sucede cuando el voto negativo expresa una postura crítica con el mantenimiento de la institución monárquica. Y, efectivamente, hubo votos contrarios a la ley que se presentaron a la opinión pública como modos de manifestar el rechazo a la Corona, a pesar de que el significado técnico de esos votos era impedir que surtiera efectos la voluntad de abdicar del Rey Juan Carlos.

LA SUCESIÓN EN LA CORONA: LA PROCLAMACIÓN DE FELIPE VI

Una vez producida la abdicación, a partir de la publicación de la Ley Orgánica 3/2014 en el BOE, entra a operar de forma automática el precepto constitucional que determina la sucesión en el trono (el artículo 57.1), del que resulta, en virtud de los principios de primogenitura y varonía, que es sucesor Don Felipe, hijo menor del Rey. Desde ese momento, por tanto, Don Felipe se convierte en Rey.

Ahora bien, la Constitución prevé un acto solemne de «proclamación» del nuevo Rey ante las Cortes Generales. En el contexto de dicho acto, el monarca debe prestar «*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*», según dispone el artículo 61.1 de la Constitución. Este acto de proclamación tuvo lugar el mismo día 19 de junio de 2014 en que el BOE publicó la Ley Orgánica de abdicación del Rey Juan Carlos.

Es interesante señalar que cuando el Príncipe Felipe alcanzó la mayoría de edad en el año 1986 ya prestó ese juramento, en los mismos términos, por imperativo de lo establecido en el artículo 61.2 de la Constitución. Es la segunda vez, pues, que Don Felipe jura que guardará y hará guardar la Constitución. Ello tiene un significado especial, si tenemos en cuenta que a Don Juan Carlos, por haber sido proclamado Rey en 1975, antes de que se aprobara la Constitución, no se le aplicó nunca el artículo 61.1. Como monarca, en efecto, Don Juan Carlos promulgó la Constitución de 1978, pero no tuvo que prestar ese juramento. Con el juramento

del Rey Felipe VI desaparece, pues, una pequeña anomalía que trae causa del modo en que se produjo la transición al nuevo régimen democrático. Ello tiene relevancia simbólica, especialmente si establecemos una conexión entre la función arbitral y moderadora del monarca, a la que se refiere el artículo 56.1 de la Constitución, por un lado, y el juramento que debe prestar el Rey de guardar y hacer guardar la Constitución, por el otro.

LA NECESIDAD DE UNA LEY ORGÁNICA GENERAL

Según hemos visto, el artículo 57.5 no es muy claro cuando remite a una ley orgánica la resolución de determinadas cuestiones. Parece indudable, en todo caso, la conveniencia de adoptar una ley que regule con carácter general (y no solo para un caso concreto) la sucesión en el trono. Es llamativo que, tras casi cuatro décadas de funcionamiento de nuestra democracia constitucional, no se haya abordado todavía este tema en el plano legislativo. Así, sería conveniente especificar en dicha ley la necesidad de obtener autorización parlamentaria para que una abdicación regia surta efecto, consagrando así la forma de proceder que se ha seguido esta primera vez en que se ha producido una abdicación bajo la Constitución vigente. En esa ley se podría incorporar también la regulación del estatus del Rey emérito. Tras la abdicación, por ejemplo, quien ha sido Rey ya no goza de la inviolabilidad que garantiza el artículo 56.3 de la Constitución, pero es posible (aunque no es necesario) incluirle dentro del círculo de personas que disfrutaban de un fuero judicial especial. El legislador ha optado por esta solución favorable al aforamiento, pero lo ha hecho a través de una disposición incluida en un texto legislativo (la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, *complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*) que nada tiene que ver, por razón de la materia, con la temática relativa a la Corona. En definitiva, regular de manera ordenada, en un texto específicamente dedicado a la Corona, estas y otras cuestiones, es acorde con la dignidad de la propia institución.

EL DEBATE SOBRE LA MONARQUÍA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A raíz del debate parlamentario en torno a la ley orgánica por la que se hace efectiva la abdicación

del Rey Juan Carlos se ha planteado la cuestión de si es posible celebrar un referéndum para que los ciudadanos expresen su opinión acerca del mantenimiento de la monarquía. Con independencia de la valoración política que nos merezca la idea de organizar en algún momento una consulta popular de este tipo, existe un fuerte argumento para poner en duda su legitimidad desde un punto de vista jurídico-constitucional. El argumento, en síntesis, apela a la existencia de un determinado procedimiento de reforma constitucional para poder modificar o suprimir la Corona. Este procedimiento, regulado en el artículo 168 del propio texto constitucional, exige una mayoría de 2/3 de las Cortes a favor de la iniciativa de reforma, la disolución de las Cortes para celebrar nuevas elecciones, la aprobación de la reforma por 2/3 de las Cortes que surjan de las elecciones, y la ratificación final por parte de los ciudadanos a través de un referéndum. Es importante destacar que en este procedimiento existen dos etapas bien distintas: una primera etapa de negociación parlamentaria, en la que debe aflorar un amplio acuerdo entre las principales fuerzas políticas, y una segunda etapa en la que los ciudadanos tienen que ratificar o rechazar la reforma pactada por sus representantes. El orden en que se combina el momento parlamentario con el momento popular es crucial. En efecto, al ser la española una Constitución basada en el consenso entre partidos que representan distintos sectores de la opinión pública, es lógico que las reformas constitucionales que alteren el pacto constitucional originario sean también fruto del consenso. El pacto originario solo puede ser reemplazado por un nuevo pacto, y no por la decisión unilateral de una simple mayoría política o social. Por ello, sería perturbador celebrar un referéndum, antes de poner en marcha el procedimiento de reforma. No es lo mismo consultar a los ciudadanos al principio que al final. El espacio para que las fuerzas políticas representadas en el Parlamento puedan desplegar esfuerzos de deliberación y negociación es mucho más reducido si los ciudadanos ya se han pronunciado en un referéndum, aunque este no sea vinculante (como no lo es el referéndum regulado en el artículo 92 de la Constitución).

Ello es así, aunque el único tema a tratar en el marco de la reforma constitucional sea el relativo a la monarquía. Pero si el debate sobre la monarquía se inscribe en una conversación política más amplia acerca de otras piezas de la organización estatal que se estima necesario reajustar, entonces es todavía más evidente que no es lo mismo some-

ter a la ciudadanía un paquete de reformas constitucionales que han logrado un amplio consenso parlamentario que preguntar a los ciudadanos, antes de empezar este proceso, qué opinan sobre una concreta pieza (la monarquía), de forma aislada. La Constitución española, basada en definitiva en un equilibrio político de sacrificios recíprocos, tiene su propia lógica, una lógica que resulta incompatible, en principio, con la celebración de

referéndums iniciales sobre temas que entran dentro de la esfera de las cosas que, en su momento, se decidió que se tratarían en el futuro a través de un determinado procedimiento de reforma constitucional que se activa a partir de un nuevo pacto entre las principales fuerzas parlamentarias.

VÍCTOR FERRERES COMELLA*

(*) Abogado del Área Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Barcelona).