

La ley orgánica por la que se hace efectiva la abdicación del rey ¿era la única opción?

- Enriqueta Expósito



Tras algunos meses de rumores y especulaciones, el rey ha hecho pública su “decisión de abdicar la Corona de España”. Pone fin a casi cuarenta años de reinado, treinta y seis de los cuales ha desempeñado las funciones simbólicas y de representación, además de las de moderación y arbitraje del normal funcionamiento de las instituciones del Estado que la Constitución le atribuía. Son algunas las sombras que dejan su reinado, pero, sin duda alguna, muchas las luces que ha arrojado, especialmente en la transición y consolidación democrática del Estado y su proyección internacional.

Dejando a un lado ulteriores valoraciones, el anuncio del monarca del pasado día 2 de junio provoca la puesta en marcha del engranaje constitucional de la sucesión a la Jefatura del Estado y abre un proceso en el que deberán darse respuesta normativa a diversas cuestiones de muy distinta índole. Y, en este contexto, es cuando cobra sentido pleno la remisión que el artículo 57.5 de la Constitución realiza a una ley orgánica.

El primer interrogante que suscita la lectura de la citada disposición es determinar cual es el propósito de dicha remisión. Es decir, cuando la Constitución dispone que la ley orgánica deberá resolver las abdicaciones, renunciaciones, así como cualquier duda de hecho o de derecho ¿encomienda al legislador la regulación de todo cuanto tenga relación con la abdicación? O, por el contrario, ¿está llamando a que sea este tipo de norma la que formalice la abdicación y le atribuya efectividad?

Esta segunda ha sido la opción del Gobierno al presentar, el martes 3 de junio, ante las Cortes Generales, el proyecto de ley orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de S. M. el Rey D. Juan Carlos I de Borbón. La propuesta de texto articulado se integra de un único artículo, con dos párrafos: en el primero dispone que el rey “abdica la Corona de España” y en el segundo se determina que esta abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica, momento que coincide con el de la publicación de la norma en el BOE. El Gobierno se ha decantado por la solución de aprobar una ley orgánica para cada abdicación. Son varias las razones en las que se apoya. La exposición de motivos del proyecto de ley orgánica solo expone, en su penúltimo párrafo, una de ellas: la interpretación conforme a los antecedentes constitucionales históricos que exigen, desde el texto constitucional de 1837, con una idéntica literalidad, que la abdicación sea autorizada por ley especial de las Cortes Generales. Este argumento que también se esgrime en la Memoria que remite el Ministerio de la Presidencia al presidente del Congreso de los Diputados y que acompaña la iniciativa legislativa del Gobierno, se completa de otros. En primer lugar, el sentido de las palabras entendiendo que, según el Diccionario de la Real Academia Española, cuando el verbo resolver se proyecta a las abdicaciones significa “tomar decisión fija y decisiva” y, por tanto, según el Gobierno, se “da pleno sentido a la conclusión que es necesaria una ley orgánica para cada abdicación”. Se alude a los debates constituyentes. Se invoca el principio democrático. El Gobierno considera, frente a los que defienden la no necesidad de una ley orgánica, que la efectividad de tal principio es el que hace 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”. Y, finalmente, también, se justifica en razones de índole práctica entendiendo que los que sostienen otras alternativas de proceder (como, por ejemplo, un mero acto del rey con el refrendo del presidente del Gobierno; una autorización o ratificación de las Cortes) tienen 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”.

Este último creo que es el argumento clave: otras opciones en el proceder no eran practicables porque no tenían una regulación legal. De todos los motivos en los que se basa la decisión del Gobierno, éste es el que, a mi entender, ha tenido un peso decisivo. Si en las casi cuatro décadas que está vigente la Constitución, no se ha adoptado la ley orgánica que regulara el procedimiento a través del cual llevar a cabo la sucesión a la Jefatura del Estado, una vez anunciada la firme decisión del rey de abdicar ni las circunstancias que caracterizan el actual momento histórico (de una fuerte crisis económica, un cuestionamiento de la unidad territorial, una apatía y desafección social por sus instituciones, etc.) ni la eventualidad de diferir la proclamación del nuevo jefe del Estado durante los meses de tramitación parlamentaria, aconsejaban hacer ahora una ley con este contenido. El resto de argumentos pueden ser discutibles.

El recurso a la tradición constitucional no pone en duda la existencia de una constante que exige esa autorización parlamentaria para abdicar a través de una ley especial. Ahora bien, cuando el constituyente ha querido incorporar la tradición, lo ha hecho manteniendo su literalidad en el texto constitucional. Es el caso de la preferencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión al Trono del artículo 57.1 de la CE, presente en el constitucionalismo histórico español desde la Constitución de 1812. Y cuando no, se ha apartado de estos antecedentes constitucionales utilizando otra formulación en la redacción del precepto. Así, en relación con los matrimonios que puedan contraer las personas con derecho a la sucesión, el artículo 57.4 de la CE que, en todos los textos constitucionales desde 1837 se condicionaban, como la abdicación, a la exigencia de autorización por 'ley especial'.

De los debates constituyentes, tampoco se deduce -como parece apuntar el propio Gobierno- la exigencia de autorización. 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 propone, en la enmienda núm. 691, modificar esta redacción y desdoblarse 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". Un segundo apartado se dedicaría a las "dudas de hecho o de derecho que ocurran en el orden de sucesión a la Corona" que se resolverían "por una ley aprobada por la mayoría absoluta del Congreso y del Senado, a propuesta del Gobierno". La enmienda fue rechazada. Pero, en las discusiones llevadas a cabo en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de Diputados en relación con el Informe de la ponencia, el mismo grupo de Alianza Popular defiende '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 Sr. L. López Rodó realiza de esta enmienda -que finalmente es aprobada-, no se alude, en ningún momento, a un acto de aprobación, autorización o similar que condicionara la eficacia jurídica de la abdicación (ver, DOCD, núm. 75, de 29 de mayo, págs. 1189 y 1190).

Sólo queda el principio democrático. Ciertamente en una democracia parlamentaria, las Cortes Generales deben ocupar un lugar preeminente desde el punto de vista institucional. Ahora bien, en el acto de abdicación, ¿debe esta posición privilegiada manifestarse aprobando una ley que acoja la decisión del monarca y la haga efectiva? Entiendo que el papel de las Cortes -y del Gobierno- en el marco de un Estado democrático quedaría igualmente salvaguardado con otro tipo de actuación.

Parto de la premisa que la decisión de abdicar es una decisión personal y absolutamente discrecional del rey, que puede adoptar por los motivos que él estime convenientes 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. No obstante, en una democracia parlamentaria como la que diseña la Constitución no significa que pueda hacerlo al margen de estas instituciones. El jefe del Estado, por deferencia o incluso, por lealtad constitucional debe comunicarla -como así lo ha realizado- al resto de poderes, en especial, al Ejecutivo y al Legislativo a través de sus respectivos presidentes, su intención de abdicar antes de hacerla pública. Su efectividad no va a depender, tampoco, de una ley. ¿Cómo proceder? Cuando el monarca abdica no hay 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 "El 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 propia Constitución la que determina la secuencia de los actos, sin especificar ulteriores detalles. Y, en relación con los mismos, y en ausencia de ley orgánica que lo regule, el recurso a cómo se ha procedido en otras monarquías parlamentarias del entorno europeo donde se han producido, recientemente, abdicaciones podría ser aplicado al caso español. En efecto, tanto en Holanda como en Bélgica la abdicación de los monarcas el pasado año 2013 fueron formalizadas con similares procedimientos. La reina Beatriz de Holanda anunció, a finales de enero, su decisión de abdicar. Tres meses después se procede, en el Palacio Real y ante los representantes del Gobierno y del Parlamento, a solemnizar por escrito esta decisión. Horas más tarde, el nuevo rey es proclamado ante el Parlamento y realiza el juramento. En Bélgica, el rey Felipe II anuncia su decisión a principios del mes de julio y apenas dos semanas después se realiza, 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 y horas más tarde se realiza la ceremonia de proclamación en el Parlamento belga.

Al margen de los aspectos procedimentales, lo que confirman estas experiencias es que ni la abdicación del monarca, ni la proclamación del nuevo rey son actos autónomos e independientes entre sí. Por el contrario, son secuencias de un único acto: la sucesión al Trono. Es decir, la abdicación del Jefe del Estado es el acto que inicia la sucesión, siendo la proclamación del nuevo rey el que la culmina. La intervención de las Cortes queda, entonces, garantizada si se hubiera optado por un acto complejo en el que el rey solemniza su decisión de abdicar ante las Cortes Generales, reunidas en sesión conjunta y acto seguido el príncipe se proclama como jefe del Estado ante las cámaras y procede a realizar el juramento que le exige la Constitución. La sucesión, que es el acto relevante para el Estado, se inicia y se culmina en el Parlamento. Lo que debiera haber solucionado esa ley orgánica es cómo se traduce jurídicamente esta formalización, así como los requisitos a cumplir para su validez legal. Elucubrar, ahora, sobre ellos sería una discusión bizantina.

En definitiva, otras interpretaciones de la Constitución eran posibles. El Gobierno ha optado, a su juicio, por la que ha considerado más conveniente. Queda por ver qué tipo de actuaciones normativas provocará la proclamación del nuevo jefe del Estado prevista para el 18 de este mismo mes de junio, sobre todo en lo que concierne al estatuto del exjefe del Estado.

Enriqueta Expósito

Prof. titular de derecho constitucional de la Universitat de Barcelona