



Debatiendo:

La sucesión a la Corona

M^a Asunción García Martínez
Universidad Complutense de Madrid
garciam@ucm.es

1. La abdicación como objeto del debate

El profesor Marc Carrillo ha publicado en Eunomia un artículo con el título “La sucesión a la Corona”, con el que se abre un debate, al que me sumo. Entiendo que la finalidad de un debate consiste en exponer otros puntos de vista sobre la cuestión planteada, abriendo así perspectivas diversas en las que lo más interesante no es si se está o no de acuerdo con lo expuesto sino las sugerencias que suscitan y que nos llevan a reflexionar sobre aspectos posiblemente no valorados inicialmente.

El artículo de Carrillo es, como todos los suyos, interesante, sugerente e inteligentemente argumentado, y nos lleva, a partir del hecho y acto concreto de la abdicación del Rey don Juan Carlos I, a la consideración de la monarquía parlamentaria y sus resortes funcionales. Y dicho el contenido, empiezo discrepando del título, “La sucesión a la Corona”, porque entiendo que el objeto directo que aborda Carrillo no es la sucesión a la Corona sino la abdicación del Rey. Por supuesto, la sucesión es la consecuencia ineludible de la abdicación desde el momento en que las previsiones sucesorias a la Corona se abren y surten efecto a partir de la vacancia del titular de la misma, lo que puede tener lugar tanto por muerte como por abdicación; en consecuencia, la sucesión en la Corona de Felipe VI como consecuencia de la abdicación de Juan Carlos I no es más que la aplicación estricta del artículo 57.1 de la Constitución, es decir es una consecuencia a una situación concreta prevista constitucionalmente, lo que excluye su propio cuestionamiento.

Por eso pienso que el título del artículo hubiera sido más expresivo del objeto del debate con la referencia directa a la abdicación. El derecho del Rey a abdicar queda fuera de toda duda constitucional desde el momento en que está previsto en el artículo 57.5 CE, aparte de ser un derecho inherente a la Corona en todo tiempo y lugar; lo que se analiza es el procedimiento concreto que se ha seguido para articular la abdicación del Rey Juan Carlos I y el significado jurídico de dicho procedimiento en una monarquía parlamentaria.

2. El juego de las diferencias

En el corto plazo de un año y medio tres reyes de sendas monarquías parlamentarias europeas han abdicado, abriendo en consecuencia la sucesión en las respectivas jefaturas del estado.

Holanda ha sido el primero; un país en el que las abdicaciones de los titulares de la Corona no son excepcionales tiene sin duda predeterminado un protocolo concreto, no especificado en la Constitución cuyo artículo 27 no hace referencia más que a la consecuencia de la abdicación, que es la sucesión hereditaria, sin hacer ninguna referencia a la forma de hacerla efectiva.

El 28 de enero de 2013 la Reina Beatriz anunció públicamente, en una alocución televisada, su decisión de abdicar el día 30 de abril de ese año. En esta fecha la abdicación anunciada se hizo efectiva en un acto en el que, ante los miembros del Gobierno y un importante número de representantes políticos, la reina firmó su abdicación, acto que concluyó con la intervención del Presidente del Gobierno.

Ese mismo año, el 3 de julio, el Rey de los Belgas Alberto II anunció, en un discurso televisado, su decisión de abdicar el día 21 del mismo mes, día en el que el rey firmó el acta de abdicación, ante el Gobierno y numerosos representantes políticos, rubricada por el Presidente del Gobierno, el Ministro de Justicia y otros representantes políticos. Tampoco la Constitución belga explicita ninguna fórmula referida a la abdicación.

El día 2 de junio de 2014 el Rey Juan Carlos I anunció, en una alocución televisiva, su decisión de abdicar, sin plantear fecha concreta para su efectividad, y desde luego no podía determinar la fecha desde el momento en que el artículo 57.5 de la Constitución española hace una referencia explícita a una Ley Orgánica, y en consecuencia habría que esperar a la tramitación y aprobación la susodicha norma por las Cortes Generales.

El día 18 de junio tuvo lugar el acto *ad solemnitatem* por el que se hizo efectiva la abdicación del Rey, acto que consistió en la sanción real de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, en presencia del Presidente y miembros del Gobierno, así como de los representantes de los poderes del Estado y de diferentes representantes políticos.

3. Monarquía parlamentaria, abdicación y refrendo

Coincido plenamente con el análisis que hace el profesor Carrillo en relación con la constitucionalización de la Corona a partir de su inserción en la Monarquía parlamentaria que consagra el artículo 1.3 CE. La Monarquía parlamentaria supone la legitimación constitucional de la Jefatura de Estado monárquica en cuanto que queda justificada y sometida a las reglas de juego de la forma de gobierno parlamentaria, única en la que es admisible la monarquía en un estado democrático. En consecuencia, la regulación de la Corona no puede reconocer áreas autónomas a la Constitución, incluida la abdicación del rey.

Holanda y Bélgica son, como la española, monarquías parlamentarias en las que las reglas de relación entre el jefe del estado y los demás poderes son similares. Naturalmente, ni la Reina Beatriz ni el Rey Alberto, ni por supuesto el Rey Juan Carlos, tomaron la decisión a abdicar sin consultar al Gobierno, que tuvo que valorar la conveniencia de la abdicación ya que se trata de una competencia constitucional que se traduce en un acto de evidente transcendencia política sometido necesariamente a refrendo. La diferencia está en que en las dos primeras abdicaciones el refrendo fue el del acta en la que el rey formalizaba su abdicación mientras que en España lo que refrendó el Presidente del Gobierno fue la sanción real de una norma jurídica aprobada por las Cortes Generales con rango de ley orgánica. Esta diferencia es la que me lleva al interrogante sobre el significado de

esta ley orgánica y qué es lo que añade a la abdicación del Rey en comparación con las fórmulas utilizadas en las otras dos abdicaciones que la han precedido.

4. ¿Era necesaria la LO 3/2014?

Rotundamente, sí por imposición del art. 57.5 de la Constitución cuya redacción no dejaba otra opción y coincido con la denuncia que hace Carrillo respecto de la improvisación de la LO 3/2014 como fórmula para resolver la abdicación concreta de don Juan Carlos por medio de la ley orgánica *ad cassum*; cuestiones distintas son la responsabilidad de aquella improvisación y que la opción constitucional sea, a mi juicio, la adecuada. Posteriormente volveré sobre estas cuestiones; en este momento me voy a centrar en la tramitación de la ley orgánica.

Discrepo abiertamente en relación con la denuncia que hace el articulista respecto del procedimiento legislativo utilizado en la tramitación de la LO 3/2014, de urgencia y en lectura única, procedimiento que, a juicio de Carrillo, impide de facto el debate parlamentario. Explico las razones de mi discrepancia.

El procedimiento de urgencia supone, en el Congreso y de forma más acentuada en el Senado, acortar los plazos de tramitación, lo que en principio no incide ni en el tipo de enmiendas que se pueden presentar ni en los tiempos de deliberación en el pleno. Por el contrario, el procedimiento de lectura única (arts. 150 RC, que remite al 112, y 129 RS) incide directamente, primero, en el tiempo que hubiera podido dedicarse al debate en comisión, ya que se suprime esta fase, aunque no en el de los debates plenarios; segundo, en la limitación del derecho de enmienda al no permitir la presentación más que de enmiendas a la totalidad; y tercero, en la votación que tiene que versar sobre el conjunto del texto. Dado que la incidencia más significativa radica en el procedimiento de lectura única, centro mi análisis en la valoración de la decisión de tramitar la citada Ley Orgánica por este procedimiento.

El uso de este procedimiento especial se justifica por el objeto de la norma a tramitar. Fijémonos en el articulado de la LO 3/2014; un único artículo cuyo contenido es la afirmación de la abdicación del Rey y el momento de su eficacia. La norma es de una trascendencia política incuestionable, pero su formulación es de una simplicidad tal que difícilmente permite más que una valoración positiva o negativa, sin matices, ya que el pronunciamiento de los diputados se reducía a la abdicación concreta del Rey Juan Carlos, sin incluir ningún pronunciamiento sobre la sucesión a la Corona, predeterminada por la Constitución y no dependiente de una Ley Orgánica. Desde mi punto de vista se acomoda perfectamente a los términos del art. 150.1 RC.

Por otra parte, la simplicidad del texto difícilmente permitía más que una votación a favor o en contra del artículo único, además de la abstención. Se pregunta Carrillo qué es lo que votaban los parlamentarios, y da la única respuesta posible: se votaba la abdicación concreta del Rey. Yo añado algo más: esto es lo que se votaba porque este era el contenido de la norma tramitada, y ello al margen de que el voto negativo y la abstención no eran evidentemente a la abdicación concreta del Rey sino que posiblemente tenían el significado político de rechazo a la monarquía. Si nos planteamos, en coherencia con la literalidad del único artículo de la Ley Orgánica, el efecto formal que hubiera podido tener la victoria del voto negativo, llegaríamos a la conclusión abracadabrante de que hubiera supuesto la no aprobación de la norma con el resultado de que las Cámaras hubieran rechazado la abdicación del Rey Juan Carlos, que hubiese tenido que continuar como Jefe del Estado. ¿Era esto lo que querían los votos negativos? Evidentemente, no.



El meollo de la cuestión no estaba, pues, ni en el objeto concreto del proyecto de Ley Orgánica ni en la votación, necesariamente coherente con el contenido de aquella norma, sino en las enmiendas presentadas, sobre las que se plantearía el debate plenario, que no venían referidas al texto del proyecto de Ley Orgánica, es decir a la abdicación, sino a la forma de gobierno consagrada en la Constitución, y más específicamente a la Jefatura del Estado monárquica. Defiende Marc Carrillo la utilización del debate de la LO 3/2014 sobre la abdicación del Rey don Juan Carlos como “un momento procesal oportuno” para plantear la cuestión de la forma de gobierno y la necesidad de un referéndum en el futuro. Coincido y creo que, efectivamente, “en términos políticos” era sin duda el momento oportuno, y por ello discrepo cuando considera que el procedimiento legislativo aplicado no era el adecuado y que con ello se restringió el debate parlamentario. Las únicas enmiendas que podían tener el significado global de rechazo a la jefatura de estado monárquica eran las de totalidad, incluso aunque se hubiera tramitado la ley orgánica por un procedimiento distinto al de lectura única.

Las enmiendas de totalidad tienen un significado netamente político de oposición global a la propuesta de la iniciativa ya que por medio de ellas los grupos parlamentarios ponen en evidencia un enfrentamiento radical desde posturas que pueden ser ideológicamente incompatibles. Las enmiendas que se presentaron al proyecto de ley orgánica que comentamos no versaban sobre su objeto, la abdicación, sino que abrían el debate al cuestionamiento de base sobre la monarquía, cosa que hubiera sido difícilmente aceptable si las enmiendas hubiesen sido al articulado, respecto de las que se suele exigir una cierta conexión de sentido con el objeto concreto del proyecto legislativo.

Por medio de las enmiendas de totalidad los grupos enmendantes posibilitaron un debate plenario público de puro contenido político en el que expusieron a la ciudadanía sus alternativas, no a la iniciativa gubernamental sino a la opción constitucional. Por ello concluyo con la estimación de que el procedimiento legislativo aplicado no coartó el debate político sobre la monarquía parlamentaria que quisieron plantear determinados grupos parlamentarios porque ese debate sólo era procedimentalmente posible a partir de la presentación de enmiendas de totalidad; por supuesto que las mismas enmiendas se hubieran podido presentar si la norma se hubiera tramitado por el procedimiento normal de ley orgánica, pero ello no hubiera añadido nada al utilizado de lectura única porque las enmiendas al articulado que se hubiesen podido presentar muy difícilmente hubiera dado el juego político que se consiguió con de las de totalidad.

5. La abdicación, de *lege data* a *lege ferenda*

El art. 57.5 CE no dejaba otra opción que “resolver” la abdicación del Rey por medio de una ley orgánica. En estos términos cabe preguntarse qué es lo que resuelve la ley orgánica, es decir, qué significado tiene la intervención de las Cortes en la abdicación del Rey. Afirma Carrillo que la exigencia de una ley orgánica supone que la abdicación no produce efecto jurídico hasta que las Cortes den su conformidad a la misma, aprobando la norma, y personalmente no creo que quepa otra opción; se trata de un acto legislativo de las Cortes y la naturaleza jurídica de la norma la configura como un acto constitutivo en el que las Cortes aprueban, lo que quiere decir que autorizan, la abdicación del Rey. En consecuencia entiendo con Carrillo que no se trata, como afirma Rey Martínez, de un simple acto formal en el que las Cortes se dan por enteradas de la voluntad de abdicar del Rey ya que ello contradice el mismo significado de la función legislativa de las Cortes.

Dicho esto, discrepo radicalmente con la exigencia que impone el art. 57.5 CE en el supuesto de abdicación. Este precepto, de, a mi juicio, deficiente redacción, remite a una ley orgánica dos cuestiones netamente diferentes: abdicaciones y renunciaciones y “cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona”. Nada que objetar al segundo supuesto; se trata de una duda concreta sobre alguna situación específica que no es posible resolver aplicando las previsiones sucesorias del art. 57 y que en consecuencia se remite a las Cortes la resolución de tal eventualidad por medio de una ley orgánica singular.

Cuestión distinta es la de las abdicaciones y renunciaciones, de las que sólo voy a plantear las primeras, que son el objeto del debate. La abdicación del rey es una facultad personalísima del titular de la Corona reconocida constitucionalmente en el art. 57.5 CE, cuyo efecto es abrir la sucesión a la Corona. ¿Se plantea alguna duda sobre la abdicación y su efecto que necesite ser aclarada por una ley orgánica? Considero que la resolución de la abdicación por una ley orgánica es un exceso manifiesto porque no hay ninguna duda constitucional que deba ser resuelta. El planteamiento de que las Cortes pueden así valorar la oportunidad de la abdicación, y negarla en su caso, creo que está fuera de lugar; es difícilmente imaginable el conflicto que podría suponer que las Cámaras se negasen a autorizar la abdicación, evidentemente consultada por el Rey con el Gobierno.

Pienso, y no creo equivocarme, que las tres abdicaciones que han tenido lugar sucesivamente reflejan una nueva forma de entender la sucesión a la Corona. La forma tradicional de que esta se abra sólo a la muerte del rey (“el rey ha muerto, viva el rey”) parece que emprende un camino de racionalización; el hecho de que se trate de una magistratura vitalicia no se contradice con la renuncia a la misma por parte de su titular cuando las condiciones vitales o políticas lo aconsejen, sin que ello, como lo ha demostrado la práctica, suponga ninguna quiebra del sistema. ¿Es lógico que cada vez que un rey abdique se tenga que recurrir a la tramitación de una ley orgánica para que se pueda abrir un debate sobre la monarquía?

Entiendo que en España este debate se haya podido plantear en este momento concreto, y denuncio, con Carrillo, que la aprobación de una ley orgánica *ad cassum* ha sido la consecuencia necesaria de la desidia de los gobiernos, cualquiera que haya sido su signo político, que en treinta y seis años no han abordado en su integridad el mandato del artículo 57.5 CE, cuya lógica habría sido el haber elaborado una ley orgánica que hubiese articulado el procedimiento a seguir en caso de abdicación del titular de la Corona, y por supuesto de las renunciaciones.

Y, concluyo, en mi opinión el protocolo de la abdicación debería limitarse a un acto *ad solemnitatem* en el que se formalizase la abdicación con el refrendo del Presidente del Gobierno y en presencia de los representantes de los poderes del Estado. Con ello se haría evidente la normalidad en el desarrollo constitucional sin mayores dramatismos, a los que, al parecer, somos tan aficionados. ¿Podría desarrollarse este acto en las Cortes? Podría ser, de la misma manera y con el mismo significado que está presente en el acto de proclamación del Rey (art. 61.1 CE) o del juramento del Príncipe heredero (art. 61.2 CE), es decir, como testigos cualificados que dan fe del importante acto de abdicación del Rey, pero no en función legislativa que creo fuera de lugar porque las garantías de la racionalidad del proceso de abdicación se encuentran en la misma estructura constitucional de la monarquía parlamentaria.

Bibliografía

- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. (1987), *La Monarquía y la Constitución*. Fundación “Agrupación Independiente del Senado 1977”, Civitas, Madrid.
- DE ESTEBAN ALONSO, J. (2012), “Ya no hay reyes con derechos absolutos”, *El Mundo*, 30/10/2012. También puede verse en: <http://www.caffereggio.net/2012/10/30/ya-no-hay-reyes-con-derechos-absolutos-de-jorge-de-esteban-en-el-mundo/>. Revisado el 29/1/2015
- GARCÍA CANALES, M. (1995), “Las Monarquías parlamentarias europeas”, en TORRES DEL MORAL, A. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coords.), *Estudios sobre la Monarquía*. UNED, Madrid.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. (1983), “El Estatuto del Rey en España y en las Monarquías europeas”, en LUCAS VERDÚ, P. (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Sección de Publicaciones de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense, Madrid.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1995), “Las funciones del Rey y la institución del refrendo”, en TORRES DEL MORAL, A. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coords.), *Estudios sobre la Monarquía*, UNED, Madrid.
- LÓPEZ VILAS, R. (1983), “La sucesión en la Corona”, en LUCAS VERDÚ, P. (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Sección de Publicaciones de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense, Madrid.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M. (1995), *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Tecnos, Madrid.
- REY MARTÍNEZ, F. (2014), “El Rey y la ley”, *El País*, 4/7/2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529_700642.html. Revisado el 29/1/2015