

Reflexiones sobre la abdicación

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO, LA NATURALEZA JURÍDICA, EFECTOS Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ABDICACIÓN.—III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES.—IV. EL DERECHO COMPARADO.—4.1. Bélgica.—4.2. Dinamarca.—4.3. Luxemburgo.—4.4. Noruega.—4.5. Países Bajos.—4.6. Suecia.—4.7. Gran Bretaña.—V. LA LEY DE ABDICACIÓN DE D. JUAN CARLOS I.—5.1. Estructura y contenido de la ley.—5.2. La motivación del Gobierno.—5.3. Crítica a la opción legislativa seguida.—VI. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

El artículo estudia el instituto de la abdicación en el ordenamiento jurídico español. Existen importantes insuficiencias en su regulación actual. La cuestión se reavivó con la renuncia del Rey D. Juan Carlos I. El autor sostiene la inadecuación de la vía seguida por el legislador al promulgar la Ley Orgánica 3/2014 para hacer efectiva la abdicación del Monarca.

PALABRAS CLAVE: Abdicación, naturaleza, acto personalísimo, regulación, Derecho comparado, historia constitucional española, Rey Juan Carlos I.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la cuestión de la abdicación en el ordenamiento jurídico español. No parece previsible que en los próximos tiempos se vayan a producir nuevas abdicaciones, pero es deber del legislador regular la materia de la mejor forma posible, en aras del bien común. El interés de la cuestión se reavivó con motivo de la renuncia al trono

* Letrado de las Cortes Generales.

por el Rey D. Juan Carlos I. Ello dio lugar a que se promulgara la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la mencionada abdicación.

No obstante, la opción legislativa seguida resulta discutible, como vamos a tener ocasión de comprobar a lo largo de estas líneas. La cuestión de fondo radica en si es factible y razonable, jurídica y políticamente, someter la abdicación a una regulación por una ley específica como la apuntada. En el presente trabajo se va a estudiar el concepto, la naturaleza jurídica, los efectos, la regulación constitucional, los antecedentes españoles, así como un repaso del Derecho comparado sobre esta materia. De esta manera, nos encontraremos en posición, para poder pronunciarnos acerca de las virtudes o defectos de la elección seguida por el legislador en el caso de referencia.

II. EL CONCEPTO, LA NATURALEZA JURÍDICA, EFECTOS Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ABDICACIÓN

En primer lugar, desde una óptica general, conviene precisar qué se entiende por abdicar. Nada más útil que revisar la definición del concepto que proporciona la Real Academia. Según figura en el Diccionario, sería renunciar un Rey o un Papa a su cargo honorífico y de autoridad y cedérselo a otra persona. A partir de esta definición, cabe situar este concepto dentro del ordenamiento constitucional español. La clave estriba, para distinguir esta figura de la renuncia, en que el Monarca debe ser el titular en ejercicio de la Corona.

Respecto de la naturaleza jurídica de la abdicación, habría que señalar que se trata de un acto personalísimo, emanado de la propia voluntad regia. También se trata de un acto unilateral, de carácter recepticio, necesitado de su comunicación a las autoridades intervinientes, Presidente del Gobierno y Cortes Generales. En este sentido, creemos que la abdicación precisa del refrendo del Presidente del Gobierno, por ser un acto de los previstos por el artículo 64 de la Constitución. El refrendo tendría efectos certificantes de la voluntad del Monarca, con la consecuencia de que la responsabilidad será asumida por el autor de tal refrendo, como se desprende del artículo 64.2 de la Constitución. Finalmente, habría que significar que la abdicación es un acto irrevocable por su propia naturaleza, máxime teniendo en cuenta que la abdicación pone en funcionamiento el procedimiento sucesorio. Este es un supuesto de renuncia al ejercicio de las facultades y competencias inherentes a la condición del Monarca¹. Como señala López Vilas, al tratarse de una renuncia se aplicarían los

¹ En este sentido, MANUEL FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES Y ALFREDO PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, en “La Monarquía y la Constitución”. Fundación “Agrupación Independiente del Senado”, 1977, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1987, pp. 217 y 218.

límites generales para la renuncia de derechos, previstos en el artículo 6.2 del Código Civil, que son: el interés público, el orden público, el perjuicio de terceros. En el caso de la renuncia a la Corona, habría que considerar razones de Estado por interés y orden público, así como razones históricas, perjuicio de tercero, en particular, el pueblo español².

La abdicación produce efectos decisivos: el Monarca pierde sus facultades y funciones, así como el privilegio de la inviolabilidad, establecido por el artículo 56.3 de la Constitución. Este último extremo puede determinar consecuencias de enorme relevancia, que en estos momentos no se analizarán.

Por su parte, el artículo 57.5 de la Constitución prescribe lo siguiente: *“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”*. De esta forma tan lacónica se aborda una institución fundamental como la que estamos observando. En ese párrafo se incluyen figuras como son las abdicaciones, las renunciaciones y cualquier duda de hecho o derecho para proveer la sucesión a la Corona. Los requisitos de la abdicación quedan en el aire, como veremos.

De lo visto se desprende que la abdicación es el desistimiento de la Corona cuando ya se es titular de la Jefatura del Estado, como sostiene Gómez Sánchez³. Por tanto, se encuentran en situación de poder abdicar, únicamente, el Rey o la Reina. La abdicación entrañará una modificación en el titular de la Corona, y, en consecuencia, del Jefe del Estado. El Rey o la Reina dejarían de serlo y se abrirían las previsiones sucesorias en favor de aquella persona que figurara en primer lugar en el orden sucesorio. En el supuesto de que no concurra un sucesor, las Cortes Generales proveerán en la forma que más convenga a España, como dispone el artículo 57.3 de la Constitución.

Del precepto referido, se deduce que el constituyente se remite a una ley orgánica para afrontar abdicaciones, renunciaciones o las dudas de hecho o derecho en esta materia. Esa regulación tan abierta propicia las dudas que, luego veremos, se han planteado a la hora de decidir sobre la normativa a aplicar en la abdicación del Rey D. Juan Carlos I.

Llegados a este punto, merece la pena revisar los antecedentes históricos y constitucionales de España.

² “La sucesión en la Corona (Comentarios al artículo 57 de la Constitución)”, dentro de la obra colectiva “La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978”, bajo la dirección de PABLO LUCAS VERDÚ, Ed. Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 148.

³ “Introducción al régimen constitucional español”, 3.^a ed., Ed. Sanz y Torres, Madrid, 2005, pp. 259 y ss.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES

Serrano Alberca recuerda que, al debatirse la Constitución de 1876, Cánovas del Castillo se refería a que las abdicaciones en el Derecho histórico español no han exigido la autorización de las Cortes. De hecho, el caso del Emperador Carlos V es un buen ejemplo en tal sentido. Felipe V también abdicó sin someter su voluntad a autorización alguna. Esta abdicación tuvo un carácter excepcional, dado que, después de abdicar el 10 de enero de 1724, recuperó el trono al morir su hijo, el Rey Luis I, a pesar de la existencia de la Ley semisálica que él mismo había promulgado y, según la cual, debería haber sucedido a D. Luis I, su hermano D. Fernando, que más tarde sería Rey con el nombre de Fernando VI⁴.

No obstante, los precedentes citados, siguiendo a Joaquín Tomás Villarroja⁵, la doctrina política y la tradición constitucional españolas han entendido de consuno que el Rey para abdicar, necesita estar autorizado por la Nación y, más precisamente, por su representación en las Cortes. Se fundaría esta posición en el reconocimiento de un pacto expreso o tácito entre el Rey y la Corona, por un lado, y, por otro, la Nación, en la expresión de Montero Ríos en 1875. Se mantenía que el Rey debía reinar mientras física, moral e intelectualmente le fuere posible. “*El Rey no podía hacer dejación caprichosa de un derecho que, en realidad, era una obligación*”. De ahí que el Rey no estaría habilitado para abdicar con la libertad del que renuncia “*a un mayorazgo o arroja al suelo la carga que prime sus hombros*”.

El autor referido explica que las cautelas y restricciones a la abdicación a lo largo de nuestra historia constitucional, como se va a tener ocasión de comprobar, se vinculan a los sucesos de Bayona y la recepción del principio de la soberanía nacional. En efecto, las renunciaciones de Carlos IV y de Fernando VII, obligados por Napoleón, se realizaron, de forma ilícita, por la coacción ejercida en las voluntades de ambos monarcas, y además, argumento principal, por la ausencia de consentimiento de la Nación española para autorizar tales abdicaciones.

Sentadas esas bases históricas, se repasarán los textos constitucionales españoles. La Constitución de 1812, en su artículo 172, estableció que el Rey no podía enajenar, ceder, renunciar o en cualquier manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas; añadiendo que, si por cualquier causa, quisiera abdicar el trono en su inmediato sucesor no podría hacerlo sin el consentimiento de las Cortes. Las Constituciones

⁴ Vid. “El orden de sucesión a la Corona, abdicaciones y renunciaciones (art. 57 de la Constitución Española)”. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, pronunciado el 11 de junio de 2013, pp. 45 y 46.

⁵ “Comentarios a la Constitución Española de 1978”, dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, Tomo V, pp. 160 y ss.

siguientes van a mantener una línea similar. Así sucede en la Constitución 1837, en los artículos 40, regla 2.^a y 48, número 6, donde se prescribe la necesidad de contar con una autorización contenida en una ley especial para abdicar la Corona en su inmediato sucesor. En la misma dirección se mantiene también la Constitución de 1845, como se deduce de los artículos 46, número 4.^o y el artículo 53. La Constitución de 1869 aborda, de la misma manera, esta materia en los artículos 58, número 2.^o, y 74, número 7.^o. La Constitución de 1876 se reafirma en los mismos principios, dentro de los artículos 55, número quinto, y 63. Las Constituciones de 1845, 1869 y 1876 contenían, en artículos separados, la referencia a una ley para resolver las dudas de hecho y de derecho que ocurrieran en orden a la sucesión a la Corona.

La Constitución de 1978 es de una enorme brevedad al tratar la cuestión, limitándose a citar la abdicación sin mayores precisiones. Despacha la materia con una remisión a una futura ley orgánica, que transcurridas varias décadas sigue durmiendo el sueño de los justos. Luego se observará que no resulta tan clara esa dicción para perfilar los contenidos de la abdicación.

En síntesis, se observan unas líneas constantes en la historia constitucional española al regular la abdicación, condicionada a la aceptación por las Cortes como órgano titular de la soberanía nacional. Ahora bien, una cosa es la claridad regulativa y otra la aplicación práctica de tales preceptos, divergencia que ha dejado mucho que desear.

Ahora interesa recordar algunos datos sobre este último extremo. En primer lugar, la abdicación de Amadeo de Saboya se realizó al margen de las previsiones de la Constitución de 1869. Así, el Rey remitió un mensaje al Presidente del Consejo de Ministros, Ruiz Zorrilla, en el que expresaba su voluntad de abdicar. Este mensaje solo llevaba la firma del Rey, sin que figurara ningún refrendo ministerial. Se trataba de un acto personal del Monarca. El Congreso y el Senado, reunidos en asamblea nacional, emitieron otro mensaje en el que, en realidad, aceptaban la voluntad del Rey, con gran nobleza política, pero sin ajustarse a las previsiones constitucionales. Como señala Tomás Villarroya *“un cambio de mensajes sustituyó a la ley prevista en la Constitución para la abdicación”*⁶.

En el caso de Isabel II y Alfonso XII se utilizó la forma de la abdicación, cuando, en términos exactos, se estaba produciendo una renuncia en ambos casos, dado que cuando se emiten las voluntades regias, Isabel II y Alfonso XII ya no reinaban. La Reina Isabel II, en 1870, firma un Acta de abdicación. Alfonso XIII en 1941 firma un documento en el que no se utiliza el término abdicación y se hace referencia a la renuncia o cesión a favor de D. Juan de

⁶ Op. cit., p. 163.

Borbón. Como es notorio, los redactores de este documento tenían conciencia de que no cabía utilizar la institución de la abdicación para el caso de un Rey que había perdido la Corona diez años antes.

En conclusión, llama la atención en el caso español las discrepancias entre la ordenación constitucional y la práctica seguida. La lección que se puede extraer es que no deben establecerse unos requisitos muy exigentes en la materia, porque utilizando la argumentación de Cánovas del Castillo, al referirse a Amadeo de Saboya, cabe preguntarse de qué modo podría obligarse al Monarca a ser Rey, si no quería serlo, y a quién se le habría ocurrido jamás hacer un Rey a la fuerza⁷.

IV. EL DERECHO COMPARADO

A continuación se examinará la regulación de los principales países europeos en punto a la abdicación, como son Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Gran Bretaña. También, se hará referencia a algunos casos de abdicación en estos países, que pudieran ilustrar sobre esta cuestión.

4.1. Bélgica

La regulación en Bélgica se funda en el artículo 85 y concordantes de la Constitución. No existe una regulación precisa sobre la misma, en punto al concepto, requisitos y efectos. De hecho, en el caso de la abdicación del Rey Alberto II, el instrumento utilizado fue una declaración solemne emitida por el Rey abdicante, de la que dio fe la Ministra de Justicia. Ese documento se formuló en dos ejemplares auténticos, archivados uno por la propia Casa Real y otro por el Archivo del Servicio Público Federal de Justicia. Asimismo, se dio cuenta de la abdicación a la Cámara de Representantes belga.

La declaración solemne va acompañada por la firma, aparte de la del Rey Alberto II, que abdica, de los testigos encabezados por los Presidentes de las Cámaras de Representantes, del Senado, del Primer Ministro, de los Viceprimeros Ministros, Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Casación, del Procurador General ante el Tribunal de Casación, del Presidente del Consejo de Estado y de la Ministra de Justicia, así como del Presidente del Comité de Dirección del Servicio Público Federal de Justicia.

⁷ SERRANO ALBERCA, OP. CIT., P. 46.

4.2. Dinamarca

La Ley Constitucional danesa, de 5 de junio de 1953, se refiere con carácter general a la Monarquía danesa. No regula la materia que aquí interesa de abdicaciones o renunciaciones. Esta cuestión se trata, de una forma genérica, dentro de la Ley de Sucesión al Trono del Reino de Dinamarca. El artículo 6.º, de forma lacónica, prevé que si el Rey o la Reina deciden abdicar se aplicarán las previsiones de los artículos 2 a 5. Examinados tales preceptos tampoco se observan mayores precisiones, que en realidad se remiten a las reglas generales de la sucesión al trono. No se trata de los requisitos o el procedimiento de la abdicación.

4.3. Luxemburgo

En Luxemburgo el artículo 3 de la Constitución prevé el carácter hereditario de la Corona del Gran Ducado, que recae en la familia Nassau, de conformidad con el pacto de 30 de junio de 1783 y otros tratados complementarios. Por tanto, no se precisa la regulación de la abdicación. No obstante, en la práctica, el 7 de octubre de 2000, el instrumento utilizado para materializar la del Gran Duque Jean, fue una decisión emitida por el propio monarca, en la que se contenía tal renuncia en favor de su hijo Henri. Se encomendaba al Primer Ministro la ejecución de las previsiones de tal decreto. Esta resolución iba acompañada de la firma del Primer Ministro, Jean-Claude Juncker. Esta firma parece que opera como refrendo al acto regio. En el caso señalado, se dio cuenta de la abdicación a la Cámara de Diputados en sesión solemne.

4.4. Noruega

La Constitución noruega de 1814, tras regular la Corona en los artículos 3 a 9, así como en los artículos 34 a 48, no contempla la institución de la abdicación.

4.5. Países Bajos

La Constitución holandesa, en sus artículos 24 y siguientes, se refiere a la Corona. En el artículo 27 se refiere a la abdicación en términos amplios y vagos, sin precisar el procedimiento o los requisitos de la misma. Por eso resulta interesante revisar el caso más reciente de la abdicación de la Reina Beatriz el 28 de enero de 2013.

La Reina Beatriz plasmó su voluntad en un instrumento de abdicación, del cual se dio lectura pública por el Jefe de la Casa Real. Producida la lectura, la Reina lo firmó, remitiéndose a las previsiones del artículo 27 de la Constitución y ello convirtió en Rey al Príncipe Guillermo Alejandro, así como en Reina a su esposa Máxima. Ambos firmaron a continuación el instrumento de abdicación, seguidos por los testigos. Este documento fue autenticado con el gran sello real. El documento se expuso, de forma pública, en la Nieuwe Kerk.

4.6. Suecia

La Ley de Sucesión a la Corona sueca, de 1810, no regula la abdicación. El Instrumento de Gobierno de 1974, en su Capítulo 5, artículo 5, párrafo 2 únicamente prevé que en caso de fallecimiento o abdicación el Riksdage designará un regente cuando el heredero al trono no haya alcanzado la mayoría de 18 años. Por tanto, se carece de una regulación expresa sobre la materia.

4.7. Gran Bretaña

En Gran Bretaña la abdicación arranca con un instrumento de esta naturaleza, firmado por el monarca que pretende renunciar al trono. En el caso de Eduardo VIII, que, como es sabido, abandonó el trono para poder casarse con Wallis Simpson, el documento fue firmado por el propio Rey y sus tres hermanos, que actuaron como testigos. Al día siguiente este instrumento se convirtió por el Parlamento británico en una Ley de la declaración de abdicación de su Majestad de 1936. La aprobación de esta norma se produjo en veinticuatro horas, sin estar sujeta a enmienda alguna. Además, la abdicación precisó del consentimiento de la entonces Mancomunidad británica, esto es, de todos los Estados que la integraban.

V. LA LEY DE ABDICACIÓN DE D. JUAN CARLOS I

La Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de S.M. el Rey D. Juan Carlos I de Borbón regula esta cuestión, de manera particular y singular para ese caso concreto. Se tratará la estructura y contenido de la ley, la motivación del Gobierno para emplear la ley orgánica y, por último, la crítica a la opción seguida.

5.1. Estructura y contenido de la ley

La ley 3/2014 tiene una estructura y un contenido breve y sencillo. Está integrada por un preámbulo, un artículo único y una disposición final.

El preámbulo recoge la manifestación de voluntad de abdicar del Rey D. Juan Carlos, acompañado de un texto de despedida, en el que, entre otros extremos, se hace referencia a la cualificación de su sucesor, el Príncipe Felipe. El Rey expresa, con nitidez, su voluntad de abdicar la Corona de España. Asimismo, se informa que este documento se ha puesto en conocimiento de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, así como del Presidente del Gobierno, que lo trasladó al Consejo de Ministros.

En el artículo único, titulado “*Abdicación de S.M. el Rey D. Juan Carlos I de Borbón*”, se recoge, de manera expresa, la voluntad del Rey de abdicar la Corona de España y, a continuación, se precisa que la abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica. Este extremo es contemplado por la disposición final única, que indica que la ley entrará en vigor en el momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

5.2. La motivación del Gobierno

El Gobierno, dentro de la Memoria del análisis de impacto normativo del Proyecto de ley orgánica apuntaba las dos alternativas, recogidas por la doctrina, para tratar esta cuestión. En efecto, el Ejecutivo se hace eco de la parquedad de la regulación constitucional y los términos que utiliza el artículo 57.5 de la Constitución, acerca de la necesidad o no de aprobar una ley específica para cada abdicación y sobre el contenido que, en cualquier caso, tendría.

Así, destacan las dos posturas que pueden defenderse. Una, la que sostiene que debería aprobarse una ley reguladora de las abdicaciones, renunciaciones y cualquier duda de hecho y de derecho que pueda ocurrir en orden de sucesión a la Corona, de modo que, aprobada aquélla, si se manifestase por el Monarca la voluntad de abdicar, los trámites o actos posteriores serían mera ejecución de la norma, y no precisarían ya ser revestidos de la forma de ley orgánica.

La segunda opción se fundaría en que, con independencia que pueda existir aquella ley general, cada abdicación en concreto requiere la aprobación de una ley orgánica. El Gobierno se inclina de manera manifiesta por esta segunda opción. Para ello, en la citada Memoria, se basa en las razones que se consignarán seguidamente. Como primer motivo señala que es preciso atender al sentido propio y al contexto de las palabras utilizadas por el artículo 57.5 de la Constitución, que utiliza una expresión, “*las abdicaciones (...) se resolverán por una ley orgánica*”. Esta expresión no tiene precedentes en nuestro constitucionalismo histórico.

El Ejecutivo continúa con esta argumentación, dentro de la Memoria, señalando que la expresión “*se resolverán*” se aplica tanto a las renunciaciones y

abdikaciones como a las dudas de hecho o de derecho que ocurran en el orden de sucesión a la Corona. *“Está claro que, en relación a estas últimas, se aplica la acepción del término resolver como ‘dar solución a una duda’ o ‘hallar la solución a un problema’”*. Pero si fuera ésta la única finalidad perseguida por el legislador constitucional, la frase se habría redactado de otra forma (por ejemplo, prescindiendo de la referencia expresa a las renunciaciones y abdikaciones y diciendo, simplemente, que cualquier duda suscitada en relación con la sucesión, que comprendería aquéllas, se resolverían por una ley orgánica; o prescribiendo que las dudas de hecho o de derecho que ocurriesen en relación con las abdikaciones, renunciaciones o el orden de sucesión a la Corona se resolverían por ley orgánica). Si el precepto dice que las abdikaciones y renunciaciones *“se resolverán”* por una ley orgánica, sin aludir, en relación con ellas, a ninguna duda (al contrario que sucede con el orden de sucesión), obedece a la voluntad de utilizar la primera acepción contemplada por la Real Academia: *“Tomar determinación fija y decisiva”*, que da pleno sentido a la conclusión de que es necesaria una ley orgánica para cada abdikación.

Además, se hace referencia también a los antecedentes constitucionales, para constatar la necesidad de la participación y del consentimiento del Parlamento en la abdikación y que se exija la forma de ley para cada abdikación.

La batería de argumentos del Ejecutivo se completa con el siguiente: *“Por último, resulta fundamental aludir a la configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho. Ante dudas como la planteada, debe optarse por la solución que propicie una mayor intervención de los representantes del titular de la soberanía, el pueblo español en su conjunto, en un acto tan fundamental para España como es la sucesión en la Jefatura del Estado. Es este el espíritu y finalidad que laten en el artículo 57.5 de la Constitución. Lo que se esgrime normalmente como principal argumento por los defensores de la tesis de la no necesidad de una ley orgánica, que es la inconveniencia de someter la norma que dé eficacia de un acto personalísimo del Rey al debate y posibilidad de enmienda propios de la tramitación parlamentaria, es precisamente lo que justifica la aplicación de la tesis contraria, para hacer efectivo el principio democrático que inspira todo el ordenamiento constitucional”*.

Concluye la argumentación del Gobierno en favor de la utilización de una ley orgánica especial con una referencia a razones de índole práctico. *“Los que sostienen la postura contraria apuntan soluciones alternativas dispares para la efectividad de la abdikación: un mero acto del Rey con el refrendo del Presidente del Gobierno; una autorización o ratificación de las Cortes, etc. Con independencia de su mayor o menor fundamento, el problema de estas soluciones es 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 práctica”*.

5.3. Crítica a la opción legislativa seguida

Cabe apartarse de los argumentos utilizados, por las razones que se expondrán.

En primer lugar, el argumento gramatical manejado en la interpretación del artículo 57.5 no tiene en cuenta que el legislador constituyente se refiere, en términos completamente abiertos, respecto de la utilización de la ley orgánica para resolver en materia de abdicaciones, renunciaciones y dudas de hecho o de derecho. Tan legítimo puede ser sostener la interpretación expuesta por el Gobierno en la Memoria al Proyecto de ley referido, como mantener la tesis de que no es necesaria una ley orgánica. Pero, además, concurren otros motivos que pueden ser atendibles para defender esta segunda interpretación, desechada por el Gobierno. Así, la abdicación sería un acto, como se ha expuesto, unilateral, recepticio, personalísimo e irrevocable. El Monarca ejerce un derecho elemental, que está amparado por el principio de libertad que se consagra en el propio sistema constitucional, el cual se funda en el reconocimiento de un sistema completo de derechos fundamentales. Tal principio avala la tesis de que el Monarca no precisa de una ley orgánica para que se produzcan los efectos jurídicos de la abdicación⁸.

En segundo lugar, no podemos compartir las razones referidas a la tradición histórica y constitucional española, puesto que, si bien es cierto que tales previsiones han establecido, de manera uniforme, la exigencia de una autorización de las Cortes, en ocasiones con una ley especial, la experiencia nos proporciona un dato demoledor al respecto: nunca se han cumplido las previsiones constitucionales, porque se ha obviado el hecho elemental de que resulta imposible obligar a un Rey a que siga ejerciendo sus funciones en el trono. No es preciso realizar un gran esfuerzo explicativo para subrayar que nada hay más perjudicial para el prestigio del ordenamiento que incluir normas de imposible o de muy difícil cumplimiento.

En cuanto respecta al incremento de la virtualidad democrática del acto de abdicación, mediante la intervención de los representantes parlamentarios, esta circunstancia no debe obviar la necesidad de respeto de la libertad esencial del Monarca al realizar un acto personalísimo como es la renuncia al Trono. Al mismo tiempo, ese loable deseo de facilitar la participación popular no debe realizarse con el riesgo de que tal participación pueda producir resultados absurdos, al relegarse la consideración de que no es factible imponer al Jefe del Estado, de forma coactiva, la continuidad en el ejercicio de su cargo, por las razones expuestas.

Finalmente, los argumentos de índole práctico aludidos por el Gobierno, para evitar utilizar una ley orgánica concreta en cada supuesto de abdicación, no se ven debilitados por el hecho de que, en el día de la fecha, se carezca de una norma de esas características que regule la materia, con carácter general. Sin duda, resulta conveniente regular, con carácter general, mediante una ley orgánica todas las materias a las que se refiere el artículo 57.5 de la

⁸ Op. cit., pp. 217 a 221.

Constitución, pero ello no es óbice para que, llegado el caso, se pudiera tramitar una abdicación por aplicación directa de las previsiones constitucionales y los contenidos derivados del artículo 57.5 de nuestra Carta Magna.

Para resumir, la esencia del criterio aquí mantenido radica en que la exigencia constitucional de autorización se basaba en fundamentos teóricos y motivaciones históricas, a las que ya se ha hecho referencia. La opción constitucional puede ser clara, pero no es razonable y su realización práctica resulta de difícil cumplimiento. Al elaborarse una iniciativa legislativa para autorizar la abdicación, esta puede ser enmendada, lo que pudiera implicar la introducción de condiciones y plazos para que ésta tenga lugar. Como señala Tomás Villarroya, las Cortes carecen de medios para hacer efectiva una votación contraria a la abdicación; no existen instrumentos hábiles para impedir que el Rey haga caso omiso de la ley negativa; no se conoce la sanción posible para el supuesto de que el Rey decida incumplirla; pero aun cuando todos estos medios, instrumentos o sanciones existieran, repugnaría que se impusiera al Rey una obligación de seguir reinando contra su voluntad, que se le sometiera a una especie de coacción o servidumbre, que, además, atentaría contra su inviolabilidad⁹. Es fácil de imaginar que un Monarca que, por la razón que fuera, quisiera dejar su cargo, y fuera obligado a mantenerse en él podría dar lugar a situaciones desairadas, conflictivas, insostenibles o, incluso, surrealistas. Ciertamente, en esta materia el problema es más de hecho que jurídico. Ahora bien, resulta exigible reducir al mínimo las posibilidades de que se generen problemas no deseados, como consecuencia del mantenimiento de concepciones arcaicas, que pretenden imponer el desempeño de un cargo a una persona que no desea seguir en él.

VI. CONCLUSIÓN

A la vista de los argumentos señalados, en primer término, sería conveniente regular mediante una ley orgánica, de forma general, sistemática y completa, todas las cuestiones referidas a las abdicaciones y renunciaciones, las cuestiones de hecho y de derecho, a las que se refiere el artículo 57.5 de la Constitución. Esa era la voluntad del legislador constituyente en 1978. En paralelo, habría de regularse en el Reglamento de las Cortes Generales, los actos referidos a la Corona y al propio funcionamiento de las dos Cámaras, de manera conjunta. La demora en esta cuestión refleja una desidia considerable por parte de nuestros legisladores.

En segundo lugar, el procedimiento para la tramitación de una abdicación habría de ser sumario, en línea con alguno de los modelos mencionados que

⁹ Op. cit., p. 162.

nos ofrece el Derecho comparado, de manera que bastara la emisión de voluntad del Monarca, plasmada documentalmente y con el refrendo correspondiente, remitido a las Cortes Generales, a efectos de su conocimiento solemne. En modo alguno cabría introducir reservas a la voluntad de abdicar del Monarca. Ello solo sería una fuente de conflictos y perjuicios. Formulada la abdicación habrían de aplicarse las reglas ordinarias en la sucesión a la Corona.