

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 [BOE n.º 148, de 19-VI-2014]

ABDICACIÓN DEL REY

El 2 de junio de 2014 Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón anunció su deseo de abdicar y abrir el proceso de sucesión a la Corona. La abdicación se hizo efectiva el 19 de junio, tras la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio.

El anuncio de la abdicación ha reavivado no sólo las discusiones de índole política en torno a la monarquía, sino también los debates jurídicos sobre cómo interpretar el artículo 57.5 CE, conforme al cual *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*. Centrándonos exclusivamente en las cuestiones jurídicas, hay que señalar que la doctrina ha barajado diversas posibilidades para dar cumplimiento al citado mandato constitucional.

En primer lugar, están quienes defienden la necesidad de aprobar una ley orgánica de carácter general para regular el estatuto jurídico de la Corona y los supuestos previstos en el artículo 57.5 CE. REY MARTÍNEZ considera que la abdicación del Monarca fue precipitada, ya que hubiese sido deseable que primero existiera la norma y luego el acto y no al revés. Una ley orgánica específica, como la que finalmente adoptaron las Cortes Generales, es un acto formal que perfecciona la voluntad de abdicación del Rey, pero no es un acto de autorización porque, obviamente, no se puede obligar a un Rey a serlo contra su voluntad. Con esta ley, las Cortes, en cuanto representante directo del pueblo español, se dan por enteradas de la voluntad de abdicar del Monarca y la aceptan formalmente (REY MARTÍNEZ, Fernando. 2014: «El Rey y la Ley». *El País*, 3 de junio, http://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529_700642.html [20 octubre 2014]). Para DE ESTEBAN la lógica constitucional requiere dos leyes orgánicas: una de desarrollo general, que regule todo lo relativo a la institución monárquica, y otra particular para que las Cortes Generales tomen en cada caso concreto las decisiones que afecten a estas materias. En este proceso de abdicación, al no existir una ley general, la ley especial no debería ser tramitada como una ley orgánica normal. De acuerdo con el artículo 74.1 CE («Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales»), para aceptar la abdicación del Rey debería bastar la mayoría absoluta de las Cortes, reunidos el Congreso de los Diputados y el Senado en sesión conjunta (DE ESTEBAN, Jorge. 2014: «La inesperada abdicación». *El País*, 2 de junio,

<http://www.elmundo.es/opinion/2014/06/02/538cd82f22601daf258b457e.html> [20 octubre 2014]).

En segundo lugar, hay un nutrido grupo de expertos que suscriben la utilización de una ley orgánica de carácter específico para cada caso concreto. SÁNCHEZ GÓMEZ cree que este es el procedimiento apropiado, ya que permite una correcta articulación de las relaciones entre los diferentes órganos constitucionales en una democracia cuya Jefatura del Estado adopta la forma monárquica: el Gobierno, presentando el proyecto de ley orgánica; el Congreso y el Senado aprobándolo, y el propio Jefe del Estado, el Rey Juan Carlos, sancionando y promulgando la ley orgánica para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, en cuyo momento se produce el hecho sucesorio (GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda. 2014: «La abdicación del Rey Juan Carlos I. La visión responsable de un Jefe de Estado». *Diario La Ley*, n.º 8345). SANTAOLALLA LÓPEZ también es partidario de la aprobación de una ley particular para regular uno a uno los actos recogidos en el artículo 57.5 CE. Llega a esta conclusión aplicando los criterios hermenéuticos del artículo 3.1 del Código civil: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas». Pero es sobre todo el elemento teleológico o finalista el que sustenta la conveniencia de aprobar una ley específica. Al ser el Rey el Jefe del Estado es enteramente plausible y hasta necesario que el poder legislativo, representativo de los ciudadanos, no se desentienda de un acontecimiento de tamaña importancia, como es la sucesión en dicho órgano. La aprobación por ley específica de cada abdicación, renuncia o duda confiere una legitimidad democrática a estas decisiones, que de otra forma encajarían difícilmente en un sistema constitucional y democrático (SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. 2014: «Sentido de la Ley de abdicación». *Diario del Derecho*, IUSTEL, 7 de julio de 2014, http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1129330 [20 octubre 2014]).

Por último hay quienes como SERRANO ALBERCA califican de innecesaria la aprobación de una ley orgánica. La abdicación del Rey es un acto personalísimo y no un acto legislativo y, por lo tanto, se trataría de uno de los supuestos previstos en el artículo 74.1 CE. El artículo 57.5 CE no exige para la abdicación una ley orgánica. Este precepto lo que determina es que los temas referentes a las abdicaciones, renunciaciones y otras dudas sobre la sucesión se resuelvan por una ley de esta naturaleza (SERRANO ALBERCA, José Manuel. 2014: «La abdicación y sus derivas jurídicas». *El Mundo*, 3 de junio, <http://www.elmundo.es/opinion/2014/06/03/538e332d268e3e11068b457a.html> [20 octubre 2014]). De opinión parecida es RODRÍGUEZ ARRIBAS: al ser la abdicación un acto personalísimo del Rey, correspondería sólo al Monarca decidir, y, una vez tomada la decisión, es la propia Constitución la que determina quién es el heredero, y, por lo tanto, el que ha de ser proclamado Rey, de manera que ninguna institución, ni tampoco las Cortes Generales, puede aceptar o rechazar la sucesión

en el Príncipe de Asturias. La ley orgánica a la que se refiere el artículo 57.5 CE en el caso de las abdicaciones y renunciaciones que no planteen dudas sería una ley meramente procedimental y no sustantiva. En los supuestos en los que fuera necesario resolver «cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona», entonces esa ley orgánica tendría carácter sustantivo (RODRÍGUEZ ARRIBAS, Ramón. 2014: «En la abdicación del Rey». *ABC*, 11 de junio, <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2014/06/11/003.html> [20 octubre 2014]).

Mientras la doctrina discutía sobre las distintas interpretaciones posibles del artículo 57.5 CE, se convoca un Consejo de Ministros extraordinario el 3 de junio de 2014 en el que se aprueba para su remisión a las Cortes Generales el proyecto de ley orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. El proyecto consta de una exposición de motivos, un artículo y una disposición final. En la exposición de motivos se incluye el escrito de abdicación del Jefe del Estado en donde declara, textualmente, su intención de poner fin a su reinado y abdicar la Corona de España, deponiendo en manos del Gobierno y de las Cortes Generales su magistratura y autoridad para que provean a la efectividad de la sucesión en la Corona conforme a las previsiones constitucionales. En la misma exposición de motivos, el Gobierno, como autor del proyecto de la ley orgánica, invoca el artículo 57.5 CE para justificar el recurso a una ley específica, siguiendo de este modo «los precedentes históricos del constitucionalismo español, que en los textos fundamentales de 1845, 1869 y 1876 y, con variaciones, en otros precedentes, ya reservaban al poder legislativo la solución de las cuestiones a que diera lugar la sucesión así como la autorización de la abdicación, incluso mediante una ley especial para cada caso». Añade el Ejecutivo que aunque la Constitución no utiliza este último término (ley especial), los antecedentes y el mandato del artículo 57 de que el acto regio sea resuelto por una ley orgánica hacen que este sea el instrumento legal idóneo para regular la efectividad de la decisión del Monarca. En el artículo 1.1 del proyecto se dice que la entrada en vigor de la ley –que se producirá en el momento de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, como prevé la disposición final única– determinará que la abdicación despliegue sus efectos y que se produzca la sucesión en la Corona de España de forma automática, siguiendo el orden previsto en la Constitución.

La Mesa del Congreso de los Diputados acuerda tramitar el proyecto de ley orgánica por el procedimiento de urgencia y lectura única, que permite omitir las fases de ponencia y comisión. Se establece, conforme al artículo 91 del Reglamento del Congreso, un plazo de presentación de enmiendas que finalizará el lunes 9 de junio. Dada la especial naturaleza de este proyecto de ley orgánica, todas las enmiendas que se formulen se tramitarán como enmiendas a la totalidad de devolución. Así mismo se fija la celebración del debate correspondiente para la sesión plenaria del miércoles 11 de junio de 2014 ([BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, n.º 98-1, de 4 de junio de 2014](#)).

Se presentaron enmiendas por el Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural y por el Grupo Mixto. En concreto las enmiendas del Grupo Mixto las firmaron el BNG, ERC, Compromís y Geroa Bai ([BOCG. Congreso de los Diputados, n.º A-98-2, de 11 de junio de 2014](#)). La Izquierda Plural, en su enmienda a la totalidad con texto alternativo, propone que las Cortes Generales autoricen la celebración, en un plazo de tres meses, de un referéndum consultivo sobre la forma política del Estado con la disyuntiva entre república o monarquía. Si el referéndum fuera favorable se procederá –según dice el texto alternativo– a la apertura de un proceso constituyente. Por su parte, el BNG también plantea en su enmienda la convocatoria de un referéndum en el plazo máximo de un mes desde la entrada en vigor de la ley, para someter a decisión democrática un nuevo modelo político e institucional que, además de la determinación sobre el modelo de Jefatura del Estado, reconozca la soberanía de las naciones y su derecho a decidir. De opinión similar es ERC que igualmente sostiene la celebración de un referéndum consultivo antes de ser proclamado Rey ante las Cortes Generales el heredero de la Corona de España. Para Compromís-Equo la inexistencia de regulación respecto a la abdicación debe dar paso a un proceso de consulta ciudadana con el fin de conocer el parecer del pueblo español relativo a la continuidad o no del régimen monárquico y la ocupación de la Jefatura de Estado por persona elegida libremente, directa o indirectamente, por la ciudadanía. También se solicita que el Jefe del Estado haga público su patrimonio mediante la oportuna declaración de bienes. Por último, Uxue Barkos Berruezo, diputada de Geroa Bai, aunque no fija un plazo para el referéndum, sí que propugna que el Gobierno inicie de forma inmediata un proceso de consulta ciudadana para resolver el debate social sobre el modelo de Estado.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 11 de junio de 2014, procedió, primero, a la discusión y votación de estas enmiendas, que fueron rechazadas por 301 votos en contra, 26 a favor y 21 abstenciones, y, a continuación, a la votación del conjunto del texto, que fue pública y por llamamiento. El proyecto de ley orgánica fue aprobado por 299 votos a favor, 19 en contra y 23 abstenciones, siendo remitido inmediatamente al Senado para proseguir su tramitación ([DS, Congreso de los Diputados, n.º 204, de 11 de junio de 2014](#)).

El Pleno del Senado, el 5 de junio de 2014, ya había acordado que dicho proyecto de ley se tramitase en lectura única y la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 10 de junio de 2014, decidió que el plazo improrrogable para la presentación de propuestas de veto finalizase el lunes día 16 de junio ([BOCG. Senado n.º 365, de 12 de junio de 2014](#)).

Al texto del proyecto remitido por el Congreso de los Diputados se presentaron tres propuestas de veto y dos enmiendas. Las enmiendas no fueron admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara al amparo del artículo 129.3 del Reglamento del Senado, en el que se prevé que en el supuesto de la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de lectura única sólo podrán presentarse propuestas de veto. Las

propuestas de veto defendidas por IU y ERC/ESQUERRA, ambos del Grupo Mixto, y la presentada por el Grupo Entesa pel progés de Catalunya, rechazan el texto del proyecto y abogan por la apertura de procesos democráticos para modificar el sistema de gobierno ([BOCG. Senado, apartado I, n.º 367-2514, de 17 de junio de 2014](#)).

El Senado, en la sesión del 17 de junio de 2014, llevó a cabo la discusión y votación de las citadas propuestas de veto, que fueron rechazadas en su totalidad. Seguidamente se procedió a la aprobación por 233 votos a favor, 5 en contra y 20 abstenciones del proyecto de ley orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados ([DS, Senado, n.º 116, sesión de 17 de junio de 2014](#)).

Por último, la ley orgánica fue sancionada por el Rey Juan Carlos I y refrendada por el Presidente del Gobierno el 18 de junio. La publicación del texto en el *Boletín Oficial del Estado* tuvo lugar el día 19 junio ([BOE n.º 148, de 19 de junio de 2014](#)), momento en que se hizo efectiva la abdicación y el Príncipe de Asturias pasó a ser el nuevo rey. Ese mismo día, Felipe VI conforme al artículo 61.1 CE fue proclamado ante las Cortes Generales.

Las dudas y los vacíos legales que se han constatado durante el proceso de abdicación evidencian la necesidad de proceder al desarrollo legislativo del Título II de la Constitución. A no ser, claro está, que se quiera abrir un debate más profundo sobre un cambio en el sistema de gobierno, lo que implicaría la necesaria reforma constitucional.

Marta LEÓN ALONSO
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca
martala@usal.es