SOBRE LA ABDICACIÓN DE DON JUAN CARLOS I: CUESTIONES LEGALES Y MALA PRAXIS POLÍTICA*

*Guillermo CARRASCO DÍAZ***

El pasado 2 de junio, España despertó inmersa en una serie de rumores que apuntaban a una inminente abdicación del rey Don Juan Carlos I. Radio locutores, columnistas y tertulianos de televisión discutían y comentaban las posibilidades de que esto fuese cierto. Sólo unas horas más tarde, el por entonces rey sorprendió a propios y extraños pronunciando la archiconocida decisión: la abdicación sería oficial el 19 de junio.

Durante días, la prensa generalista se volcó a debatir la idoneidad del suceso, así como a destacar los grandes logros de Juan Carlos I durante su reinado. Esta columna, sin embargo, no pretende ensalzar al antiguo monarca ni tampoco honrar la gestión del traspaso sucesorio. El objetivo, en cambio, es analizar desde una óptica jurídico-política las consecuencias que ha tenido, tiene y va a tener la sucesión.

Tras el comunicado oficial, un buen sector de la población española festejó la renuncia de Don Juan Carlos al trono. Tanto es así que en las horas posteriores a la declaración de la Corona, millares de personas se unieron en una serie de

* Fecha de recepción: 17 de julio de 2014; fecha de aprobación: 30 de julio de 2014.

** Abogado español especializado en Derecho Internacional Privado y Derecho Comercial. Estudiante del LL.M. en Arbitraje Internacional de la UNIVERSIDAD DE ESTOCOLMO (Suecia). Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (España). Ex becario en la UNIVERSIDAD DE CAMBRIDGE (Inglaterra) y ex alumno de la Facultad de Económicas de la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (España). Ex becario en la AUDIENCIA NACIONAL DE ESPAÑA (España). Árbitro del VIS MOOT (Austria). Ex orador del equipo ganador de la International Criminal Court Moot Court (2013) y del Frankfurt Investment Arbitration Moot Court (2014). Fundador de la revista ROED.

manifestaciones exigiendo una transición republicana, un cambio constitucional o una reforma institucional profunda. Pero antes de que el júbilo nos invada, o de exigir esto o aquello, creo que deberíamos pararnos un momento a pensar, a reflexionar... esa actividad tan ajena a los españoles.

Así las cosas, os invito a que me acompañéis en este breve análisis de los motivos esgrimidos por la Casa Real a la hora de justificar la abdicación. La razón aludida por el propio Don Juan Carlos se halla en la necesidad de que una nueva generación sea protagonista. Esa nueva generación, educada en democracia, instruida en valores igualitarios y criada al calor de la integración de España en Europa¹ está mejor representada por la figura del por entonces Príncipe Felipe, hoy Felipe VI. Es decir, el hijo personifica mejor que su padre ese modelo que se ha querido transmitir a los retoños españoles: un joven preparado que ha estudiado en la universidad pública² (en la misma en la que, por cierto, estudió la Reina Sofía y, entre otros, este humilde servidor), que tiene una clara vocación internacionalista y un serio compromiso con el olimpismo y otros valores del siglo XXI.

La decisión de abdicar, así expuesta, parece de lo más razonable desde un punto de vista monárquico: nuevos tiempos requieren nuevos líderes y ¿quién mejor que un sobradamente instruido Príncipe Felipe para suceder al rey en la Jefatura del Estado?

Aclarado el motivo, queda sin embargo una pregunta subyacente para completar el *puzzle*: ¿por qué se anunció el 2 de junio y por qué se decidió el 19 de junio de 2014 como fecha idónea para la sucesión? En la comunicación oficial de la Corona se declaró que, aunque Don Juan Carlos había tomado la decisión en enero,³ él no había querido hacerlo público antes por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por la celebración de las elecciones europeas del 25 de mayo; y en segundo, porque deseaba abdicar una vez estuviera plenamente recuperado de sus problemas de salud.

1 España se adhirió a la Comunidad Económica Europea (predecesor de la Unión Europea) en 1986.

2 UAM NOTICIAS (20.06.2014) "El Rey de España Felipe VI estudió en la Universidad Autónoma de Madrid la licenciatura en Derecho y varias asignaturas de Económicas y Empresariales", consultado en [www.uam.es/cs/ContentServer/es/1242649910548/1242678617326/noticia/noticia/El_Rey_de_Espana_Felipe_VI_estudio_en_la_Universidad_Autonomade_Madrid_la_licenciatura_en_Derecho_y.htm] el 15.07.14.

3 Vídeo mensaje íntegro del rey don Juan Carlos I sobre su abdicación, consultado en [<https://www.youtube.com/watch?v=kn2UkjB8BhA>] el 15.07.14.

Efectivamente, tanto las campañas realizadas por los partidos como los resultados de las elecciones europeas de mayo podrían haberse visto alterados si en enero el rey hubiese renunciado a la Jefatura del Estado. Ahora bien, ¿no es un tanto contradictorio con los ideales de la democracia el sostener este argumento? Es decir, precisamente las elecciones consisten en decidir. Y para decidir adecuadamente y con responsabilidad es necesario estar informado. En mi opinión, las elecciones habrían sido mucho más transparentes si se le hubiese dicho a la ciudadanía: “Damas y caballeros, abdicó. Y lo hago ahora que he tomado la decisión y con varios meses por delante para que los partidos ajusten sus estrategias electorales de acuerdo a esta decisión.” Lo que ha ocurrido, en cambio, ha sido celebrar unas elecciones sin que los ciudadanos supiesen que su Jefe del Estado iba a abdicar sólo unos días después. Esto, en mi opinión, es una jugada poco comprensible y menos democrática.

La cuestión se torna aún más confusa y oscura cuando uno repara en que dos de los líderes políticos de este país sí estaban al tanto de que el rey iba a abdicar. Es decir, jugaban con esa información extra en una batalla electoral que, se supone, debe realizarse en medio de la más absoluta neutralidad. En efecto, el Presidente del Gobierno y del Partido Popular (PP), Mariano Rajoy, y el líder de la oposición y Secretario General del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Alfredo PÉREZ RUBALCABA, fueron informados hacia finales de marzo de la decisión del rey de abdicar.⁴

Cuestión aparte es que el Presidente del Gobierno dijese en aquella mañana del dos de junio: “Su Majestad el rey don Juan Carlos *acaba* de comunicarme su voluntad de renunciar al trono y abrir el proceso sucesorio”.⁵ Ya sabe, querido lector, asuntos de palacio: quién dice la verdad y quién no es un enigma difícil de descifrar.

Pero más allá de las explicaciones de la Casa Real, y de los mensajes contradictorios entre ésta y la Presidencia del Gobierno, reflexionemos sobre la abdicación teniendo en cuenta los siguientes factores: i) la crisis del bipartidismo español; ii) la falta de regulación constitucional en una materia tan delicada como

4 LA VOZ DE GALICIA (2014) “La abdicación del rey: Rajoy y Rubalcaba lo sabían desde marzo (02.06.2014)”, consultado en [www.lavozdeg Galicia.es/noticia/politica/2014/06/02/abdicacion-rey-rajoy-rubalcaba-sabian-marzo/00031401709897801743216.htm] el 15.07.14.

5 CADENA SER (2014) “Rajoy: “El rey acaba de comunicarme su voluntad de renunciar al trono y abrir el proceso sucesorio” (02.06.2014), consultado en [www.cadenaser.com/espana/audios/rajoy-rey-acaba-comunicarme-voluntad-renunciar-trono-abrir-proceso-sucesorio/csrscsrpor/20140602csrscrnac_21/Aes/] el 15.07.14.

la sucesión de la Corona y iii) la cercanía personal del rey con el señor RUBALCABA.

En primer lugar, la abdicación llega después de las elecciones europeas del 25 de mayo. En éstas se ha visto que el modelo bipartidista español puede verse seriamente afectado en las próximas legislaturas. Si comparamos los datos obtenidos por el PP y PSOE en las elecciones europeas de 2009 con los números de estos partidos en las elecciones del presente año, se puede observar que han sufrido un dramático retroceso electoral. Así, si estos dos partidos sumaron 44 de los 50 escaños otorgados a España en el Parlamento Europeo de 2009⁶ (88% de los escaños), en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, de los 54 escaños a repartir para España (España ha aumentado en 4 eurodiputados su poder político), el PP y el PSOE sólo consiguieron 30⁷ (55,55% de los escaños). Todos esos votos trasvasados han ido a parar a partidos minoritarios de cierta antigüedad (es el caso de Izquierda Unida o Unión Progreso y Democracia), pero sobre todo a nuevos partidos creados al calor de la crisis económica que vive España y Europa (es el caso de Podemos o Equo).

Hubiese sido interesante observar cómo estos resultados se habrían visto afectados si el electorado hubiera estado al tanto de que el rey iba a abdicar. En este sentido, es importante remarcar que aunque no sea un tema de política europea sino nacional, una decisión tan relevante habría tenido un nada despreciable impacto sobre cómo los partidos hubiesen afrontado la campaña electoral. Tanto más si se tiene en cuenta lo delicado del clivaje⁸ monarquía-república en España debido a cuestiones históricas vinculadas a la Guerra Civil de 1936.

Mi impresión es que no decir nada sobre la abdicación del rey fue una maniobra premeditada porque favorecía a ambos partidos y al rey: fue un “pacto de caballeros”. En efecto, el PP y el PSOE (los partidos mayoritarios en España, democristianos y liberal-progresistas, respectivamente), al ser partidos *catch-all*, mantienen una postura ligeramente ambigua en la discusión monarquía-república,

6 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2009) *Junta Electoral Central*, número 152, sección III (24.06.2009), p. 52830. Consultado en [http://elecciones.mir.es/europeas2009/pdf/resultados_epe2009_boe.pdf] el 15.07.14.

7 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2009) *Junta Electoral Central*, número 142, Sección III (12.06.2014), p. 44704, consultado en [<http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/12/pdfs/BOE-A-2014-6233.pdf>] el 15.07.14.

8 El término clivaje es un derivado de la palabra inglesa *cleavage* (división) que se usa para definir aquellas escisiones políticas en torno a las cuales se agrupan los electores y que condicionan el voto de éstos (*e.g.*, el clivaje izquierda-derecha o el urbano-rural).

ya que de esta manera pueden atraer votantes a ambos lados de ese clivaje político. Anunciar la sucesión en la Corona habría suscitado debates públicos en los que, inevitablemente, los líderes políticos de esos dos partidos habrían tenido que posicionarse sobre el tema, lo que les habría hecho perder votos.

Segundo, la abdicación y coronación de un nuevo rey eran unos fenómenos que no estaban desarrollados en el régimen legal español. Ahora bien, por explícito mandato constitucional,⁹ cualquier ley que regule la sucesión requiere de la forma de Ley Orgánica. Las Leyes Orgánicas son las leyes que desarrollan la Constitución Española y, para ser aprobadas, requieren del voto positivo de la mayoría absoluta del Congreso.

En la actualidad, el PP y el PSOE todavía disponen de diputados suficientes como para aprobar una Ley Orgánica sobre la Abdicación. Ahora bien, atendiendo a la dinámica observada en las encuestas, y plasmada en los desastrosos resultados obtenidos por el PP y el PSOE en las europeas, no es descabellado pensar que quizás en la próxima legislatura estos dos partidos no tendrían la mayoría suficiente como para aprobar una Ley Orgánica sobre la Abdicación. O que incluso teniendo mayoría parlamentaria suficiente, la presión social ejercida desde partidos republicanos en alza (como es el caso de Podemos)¹⁰ fuese tan grande que el PP y el PSOE no podrían aprobar una Ley Orgánica sobre la Abdicación sin ver su crédito político seriamente afectado.

Tercero, el señor Rubalcaba es una persona muy cercana al rey¹¹ y, en el momento en que el monarca anunció la decisión de abdicar, él todavía seguía siendo el Secretario General del PSOE. Es más, cuando fue tramitada la Ley Orgánica sobre la Abdicación, Rubalcaba todavía era el líder de la oposición y pactó con el Presidente RAJOY la tramitación de la Ley Orgánica que permitiese al Príncipe Felipe convertirse en el rey Felipe VI.¹²

⁹ Constitución española, artículo 57(5).

¹⁰ DEL BARRIO, A. (2014) "Las cinco claves del éxito de Podemos", en *El Mundo* (26.05.2014), consultado en [<http://www.elmundo.es/espana/2014/05/26/53833e00e2704e530f8b4579.html>] el 15.07.14.

¹¹ ALCARAZ, M. (2014) "El Rey se apoyó en el pacto PP-PSOE y en la lealtad de Rubalcaba para su abdicación", en *ABC* (04.06.2014), consultado en [<http://www.abc.es/espana/rey-juan-carlos-i-abdica/20140604/abci-abdicacion-pacto-psoe-201406031606.html>] el 15.07.14.

¹² INFOLIBRE (2014) "Rubalcaba apoya la sucesión borbónica...", consultado en [http://www.infolibre.es/noticias/politica/2014/06/02/bono_tacha_oportunistas_quienes_piden_un_a_republica_17722_1012.html] el 15.07.14.

No deja de ser curioso, sin embargo, que justo después de aprobar esta reforma legal, Rubalcaba decidiese dimitir (abriendo el proceso de primarias dentro del PSOE). Por otra parte, ¿quién le aseguraba a Don Juan Carlos que el siguiente dirigente del PSOE no tuviese una ideología republicana, no garantizando la permanencia de la Corona como institución? Una vez más, las coincidencias de la realidad superan las de la ficción: los tres candidatos a la Secretaría General del PSOE, José Antonio PÉREZ TAPIAS, EDUARDO MADINA y PEDRO SÁNCHEZ, se han declarado republicanos y han expresado, en mayor o menor grado, que el PSOE debería volver a sus raíces republicanas.¹³

Esto me lleva a formular el siguiente corolario del análisis: La abdicación llega en el momento oportuno para la Casa Real, no en el momento oportuno para España. Si el Rey se hubiese mantenido en el trono hasta su muerte o incapacitación, ¿quién le puede garantizar que en el futuro vaya a haber un Parlamento dispuesto a aprobar una Ley Orgánica sobre la Abdicación? En otras palabras, en las próximas elecciones generales de 2015, puede que no haya una mayoría parlamentaria suficiente como para pactar dicha Ley Orgánica. Esto, evidentemente, generaría un tremendo debate político sobre el modelo del Estado y podría conllevar la asunción de una República en el medio plazo.

Colateral a este tercer factor comentado sobre la sucesión de la Corona es la consecuencia jurídica que tiene para Don Juan Carlos el hecho de abdicar. El rey, como Jefe del Estado, es inviolable y no está sujeto a responsabilidad.¹⁴ Ahora bien, una vez que Juan Carlos I dejase de ser la cabeza de la nación, perdería ese privilegio. En este escenario, ¿quién puede asegurar que el monarca no se viese implicado por alguna de las ramificaciones del caso Nóos por el cual se ha imputado a su yerno, Iñaki Urdangarín y a su hija, la Infanta Cristina?¹⁵

En efecto, una de las secuelas que ha dejado el proceso sucesorio ha sido la necesidad, no ya sólo de crear una Ley Orgánica de Abdicación, sino también de asegurar que Don Juan Carlos siguiese protegido legalmente. El escándalo en el hipotético caso de que el rey se viese condenado sería mayúsculo. Pero, una vez más, la “casualidad” se ha puesto del lado de la Casa Real, puesto que el candidato

13 CARO, L. (2014) “Sánchez, Madina y Pérez Tapias, tres republicanos con una idea distinta de España”, en ABC (08.07.2014), consultado en [http://www.abc.es/espana/20140708/abci-programa-sanchez-madina-tapias-201407071027_1.html] el 15.07.14.

14 Constitución española, artículo 56(3).

15 MANRESA, A. (2014) “La Infanta, imputada por segunda vez”, en *El País* (08.01.2014), consultado en [http://politica.elpais.com/politica/2014/01/07/actualidad/1389078291_184088.html] el 15.07.14.

que sonaba con más fuerza para ser el nuevo Secretario General de los socialistas (y que finalmente ha acabado ganando las primarias dentro del partido),¹⁶ ha repetido hasta la saciedad que está en contra del principio de la inviolabilidad del rey.¹⁷ Rubalcaba, en efecto, se ha ido en el mejor momento: una vez pactado que Don Juan Carlos sería inviolable por los actos cometidos durante los 39 años de su reinado. No obstante, fuentes del Ejecutivo han señalado que se está trabajando en un reglamento para que, además de que Don Juan Carlos mantenga la inviolabilidad e irresponsabilidad por cualquier acción o hecho acontecido durante los 39 años de su mandato,¹⁸ se le otorgue el estatuto de aforado.¹⁹

En conclusión, considero que los motivos del anterior rey para abdicar no han sido por el bien de España, como se ha repetido hasta la extenuación en los medios, sino por el bien de su familia. Es el mejor momento (quizás el último), vistos los vientos de cambio que soplan en Europa y España, de asegurar que su hijo se sentará en el trono. Nadie puede aventurar qué ocurrirá en los próximos lustros; sin embargo, ahora todavía queda algo de estabilidad en el Parlamento como para aprobar una ley que permita al Príncipe acceder a la Jefatura del Estado.

Y para finalizar, la opinión de un servidor: ¿es esta repentina abdicación un hecho positivo para España? Desde mi punto de vista, no; no en este momento al menos. Siendo un acto egoísta y no un acto por el bien nacional, no puedo sino estar en desacuerdo con la abdicación.

En lo que va de año, los números indican que estamos volviendo a los números positivos. De hecho, después de Alemania, España es uno de los países

16 CASTRO, I. (2014) "Pedro Sánchez será el nuevo líder del PSOE". En *El Diario* (13.07.2014), consultado en [http://www.eldiario.es/politica/Pedro-Sanchez-ventaja_0_281022228.html] el 15.07.14.

17 RTVE NOTICIAS (2014) "El socialista Pedro Sánchez pide eliminar la inviolabilidad del rey", consultado en [<http://www.rtve.es/noticias/20140609/socialista-pedro-sanchez-pide-eliminar-inviolabilidad-del-rey/951481.shtml>] el 15.07.14.

18 AGENCIA EFE (2014) "Rajoy calcula que Don Juan Carlos estará aforado en 15 días", en *El Mundo* (23.06.2014), consultado en [elmundo.es/espana/2014/06/23/53a7ea5be2704e9b5a8b4572.html] el 15.07.14.

19 Aforado en el régimen legal español significa que una persona que, por virtud de su cargo, goza de un tratamiento preferente tras la comisión de un delito. Así, en lugar de ser llevado a los tribunales ordinarios, es llevado al Tribunal Supremo. Además, pueden disponer de unos plazos más generosos durante el desarrollo del proceso.

que más ha crecido de toda la Eurozona en el primer trimestre de 2014.²⁰ Lo último que ningún ciudadano quería era volver a estar en boca de todos en los círculos internacionales porque hay un real escándalo. Esta abdicación repentina da, una vez más, la imagen de España como un país bananero, sin la planificación y la estabilidad de una democracia avanzada. Esto, evidentemente, tendrá una repercusión negativa en la credibilidad de las instituciones españolas a nivel internacional.

Pero, aún más importante en la tesitura actual de cambio político, no se puede producir un hecho tan notorio sin que la ciudadanía lo sepa y sin que se le dé la oportunidad de expresar sus sentimientos al respecto. Y qué mejor forma de hacerlo que insertando este tema de política nacional en el seno de las campañas por las elecciones europeas.

Por todo ello, Don Juan Carlos, muy respetuosamente le digo que lo mejor que usted podía haber hecho era seguir en el trono y dejarnos al resto de los mortales decidir. Porque a los ciudadanos nos gusta decidir, nos gusta la democracia. Y quizás resulta que votamos que no queremos más sangre real en la Jefatura del Estado. Porque, y esto es una contradicción lógico-jurídica innegable, ¿cómo puede el artículo 14 de la Constitución señalar que todos los españoles somos iguales ante la ley al tiempo que el artículo 56 y siguientes establecen la inviolabilidad del Rey? Para algunos, estas paradojas carecen de sentido. Amén de que no es baladí aclarar que todas las grandes potencias mundiales son repúblicas.

Y, queridos lectores, déjenme hacer un último apunte. Hubiese aplaudido la abdicación en otras circunstancias. Por ejemplo, cuando nos puso en ridículo ante el mundo entero por estar cazando elefantes en África con la bella Corina²¹ (hecho que, por cierto, todavía se recuerda entre bromas cuando uno habla de España en el extranjero). Por todo esto, no; no apruebo la abdicación, no en este momento, no en estas circunstancias. Usted es el Jefe del Estado y su obligación es velar siempre por el interés de la nación y de los ciudadanos. Quizás debería habernos preguntado antes o, al menos, habernos dejado expresarnos en las urnas.

²⁰ AGENCIA EFE (2014) “España, entre las economías del euro que más crece, 0.4% frente al 0.2% medio”, en ABC (19.05.2014), consultado en [<http://www.abc.es/economia/20140515/abci-crecimiento-zona-euro-201405151141.html>] el 15.07.14.

²¹ SÁNCHEZ, R. (2012) “La prensa alemana, Corinha y el Rey”, en *El Mundo* (21.04.2012), consultado en [<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/20/espana/1334922440.html>] el 15.07.14.