

De Juan Carlos I a Felipe VI: ¿Algo nuevo bajo el sol?

JOAN OLIVER ARAUJO

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de las Islas Baleares.

Consejero del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.

Académico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
de las Islas Baleares.

VICENTE J. CALAFELL FERRÁ

Profesor Asociado de Derecho Constitucional
de la Universidad de las Islas Baleares.

Doctor en Derecho.

Resumen

El día 2 de junio de 2014 Juan Carlos I anunció públicamente su decisión de abdicar la corona de España, que se hizo efectiva mediante la Ley orgánica 3/2014, de 18 de junio. Dicha abdicación, y el consiguiente relevo en la jefatura del Estado en la persona de Felipe VI, ha abierto una nueva etapa en el devenir de la monarquía en España. Esta ocasión es propicia para hacer una valoración del largo reinado de Juan Carlos I, en el que pueden distinguirse tres etapas bastante definidas y bien diferenciadas entre sí: la primera (1975-1982), de claro incremento del prestigio político y del afecto popular del rey; la segunda (1982-2010), de normalización de la monarquía parlamentaria en España; y la tercera (2010-2014), desde el comienzo del llamado «caso Urdangarín» hasta la abdicación, de acelerado declive personal e institucional del monarca. La sucesión habida en el trono de España también nos sirve para tratar de determinar si la llegada

del nuevo rey ha traído consigo cambios (sustanciales, pero también formales, dada la importancia simbólica de la institución) en relación con el reinado anterior o si, una vez pasada la novedad, nos encontramos con que todo sigue igual. A estas reflexiones se añaden otras relativas al carácter de la abdicación (conveniente o necesaria, voluntaria o forzosa), al mecanismo jurídico por el que se la ha dotado de eficacia jurídica, a las dudas que suscita el estatuto jurídico del exrey o, en fin, a la controversia sobre los límites de la crítica a la monarquía en España a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este trabajo trata de todas estas cuestiones.

Palabras clave: monarquía parlamentaria, abdicación de Juan Carlos I, estatuto jurídico del rey, crítica a la Corona, libertad de expresión

Resum

El dia 2 de juny de 2014 Joan Carles I va anunciar públicament la seua decisió d'abdicar la corona d'Espanya, abdicació que es va fer efectiva mitjançant la Llei orgànica 3/2014, de 18 de juny. Aquesta abdicació, i el consegüent relleu en la direcció de l'Estat en la persona de Felipe VI, ha obert una nova etapa en l'esdevenir de la monarquia a Espanya. Aquesta ocasió és propícia per a fer una valoració del llarg regnat de Joan Carles I, en el qual poden distingir-se tres etapes prou definides i ben diferenciades entre si: la primera (1975-1982), de clar increment del prestigi polític i de l'afecte popular del rei; la segona (1982-2010), de normalització de la monarquia parlamentària a Espanya; i la tercera (2010-2014), des del començament del denominat «cas Urdangarín» fins a l'abdicació, d'accelerat declivi personal i institucional del monarca. La successió que hi ha hagut en el tron d'Espanya també ens serveix per a tractar de determinar si l'arribada del nou rei ha comportat canvis (substancials, però també formals, donada la importància simbòlica de la institució) en relació amb el regnat anterior o si, una vegada passada la novetat, trobem que tot segueix igual. A més d'aquestes reflexions, se n'hi afegien altres relatives al caràcter de l'abdicació (convenient o necessària, voluntària o forçosa), al mecanisme jurídic pel qual ha sigut dotada d'eficàcia jurídica, als dubtes que suscita l'estatut jurídic de l'exrei o, en fi, a la controvèrsia sobre els límits de la crítica a la monarquia a Espanya a la llum de la doctrina del Tribunal Constitucional i del Tribunal Europeu de Drets Humans. Aquest treball tracta de totes aquestes qüestions.

Paraules clau: Monarquia parlamentària, abdicació de Juan Carlos I, estatut jurídic del Rei, crítica a la Corona, llibertat d'expressió.

Abstract

On June 2 2014, Juan Carlos I publicly announced his decision to abdicate the Crown of Spain, which became effective through Organic Law 3/2014, of June 18. This abdication, and the consequent succession to the Throne by Felipe VI, has opened a new era in the future of the monarchy in Spain. This is a good opportunity to make an assessment of the long reign of Juan Carlos I, in which we can distinguish three well defined and distinct stages: the first (1975-1982), when the new king gained growing political prestige and popular affection; the second (1982-2010), of normalization of the parliamentary monarchy in Spain; and the third (2010-2014), from the beginning of the so-called "Urdangarin case" until the abdication, marked by the king's accelerated personal as well as institutional decline. This succession to the Spanish Throne also moves us to try to determine if the arrival of the new king has brought changes (substantial, but also formal, given the symbolic importance of the institution) in comparison with the previous reign or if, once the novelty has worn off, we find that nothing has really changed. To these considerations, we add other reflections on the nature of the abdication (convenient or necessary, voluntary or forced), the legal mechanism by which it became effective, the doubts raised by the legal status of the former King or, finally, the dispute over the boundaries of criticism of the monarchy in Spain in light of the doctrine of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights. This work deals with all these issues.

Keywords: Parliamentary monarchy, abdication of Juan Carlos I, legal status of the king, criticism of the monarchy, freedom of expression

Sumario

- I. De la dictadura franquista a la reinstauración de la monarquía en España: Juan Carlos I (1975), una elección personal del general Franco.
- II. La Constitución Española de 1978 aporta «una cierta» legitimidad democrática al rey: una monarquía solo con respaldo constitucional.
- III. El estatuto jurídico del rey en el ordenamiento constitucional español.
- IV. Un reinado con luces y sombras (1975-2014): la valoración social y política de Juan Carlos I.
- V. La abdicación de Juan Carlos I el 2 de junio de 2014: ¿conveniente o necesaria?, ¿voluntaria o forzosa?
- VI. La *curiosa* Ley Orgánica 3/2014, por la que las Cortes toman nota de la abdicación del rey.
- VII. La proclamación de Felipe VI posterga a sus hermanas mayores: ¿un precepto constitucional inconstitucional?
- VIII. Felipe VI (2014): ¿hay cambios formales?, ¿hay cambios sustanciales?
- IX. Una obsesión de la clase política española: blindar jurídicamente al ex rey o «rey ad honorem»: la «chapuza» del aforamiento del ex rey ante el Tribunal Supremo.
- X. ¿Tiene futuro la monarquía en España?
- XI. Los límites a la crítica de la monarquía: Tribunal Constitucional versus Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

I. De la dictadura franquista a la reinstauración de la monarquía en España: Juan Carlos I (1975), una elección personal del general Franco

En España, el 18 de julio de 1936, un grupo de altos mandos militares, con el soporte económico e ideológico de los sectores más conservadores y reaccionarios de la sociedad, se levantó en armas contra la legalidad de la Segunda República (1931-1936). Ante la victoria electoral de las fuerzas de izquierdas unos meses antes, los conspiradores decidieron ir por recto y por derecho: recuperar por las armas el poder político que habían perdido en las urnas. Sin embargo, aquello que se había planificado como un rápido «pronunciamiento militar», similar a los que con tanta frecuencia se habían producido en España en el siglo XIX, se convirtió en una guerra civil de casi tres años de duración (1936-1939) y más de medio millón de muertos. La victoria del general Francisco Franco convirtió el Estado español en una dictadura personalista, a caballo entre los fascismos europeos de la época y las autocracias conservadoras clásicas. Durante este dilatado período histórico (1939-1975), los principios fundamentales del régimen se mantuvieron relativamente estables: el nacionalismo español, el centralismo absoluto, el orden, la autoridad, la religión católica en su versión más tradicional, la familia, la propiedad privada, la negación de las libertades, la prohibición de los partidos políticos y los sindicatos, la preeminencia de lo militar, el anticomunismo, el antiliberalismo y una curiosa obsesión por la masonería y sus presuntas conjuras contra España.

El general Franco —llamado por sus fieles «Caudillo», en línea con las denominaciones de *Duce* o *Führer* de los totalitarismos amigos— mantuvo en sus manos todo el poder del Estado: era Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, Jefe del partido único (Falange Española), titular del Poder Legislativo y «Generalísimo» (sic) de los Ejércitos. Desde octubre de 1936, cuando fue nombrado Jefe del Gobierno de la España sublevada por sus colegas entorchados, Franco se consideró un enviado de la Providencia para salvar la patria y devolverle su antiguo esplendor *imperial*. Por ello, de sus actos solo respondía «ante Dios y ante la

historia», nunca ante el pueblo español, ya que la legitimación de su poder ilimitado no se encontraba en las urnas, sino en su condición de «vencedor de la guerra». Este fue precisamente uno de los pilares sociológicos del franquismo: había *dos clases de españoles*, los que habían ganado la guerra, que debían gozar de todos los privilegios, y los que la habían perdido, a quienes se negaba el pan y la sal en todos los ámbitos y se les recordaba continuamente —de mil maneras— su condición de vencidos y de ciudadanos de segunda categoría, sospechosos de ser los causantes de todos los males. El franquismo no solo no propició la reconciliación de *las dos Españas*, sino que avivó el fuego del odio y la venganza, convencido de que en este permanente enfrentamiento y en su posición de vencedores de la guerra se situaba la columna vertebral del régimen.

La dictadura, que se extendió a todo el territorio en 1939, no finalizó formalmente hasta después del fallecimiento de Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975. Por tanto, el pueblo español —a pesar de importantes esfuerzos de unos y de otros— no consiguió recuperar la soberanía que le había arrebatado hasta después de su muerte, ansiosamente esperada por quienes deseaban con todas sus fuerzas salir de la larga noche en la que la férrea dictadura militar había sumido a España. Pese a ello, con el óbito del general, el sentimiento dominante en los demócratas no fue de una desbordante alegría (de hecho se descorcharon menos botellas de champán de lo que luego se ha dicho); fue, más bien, una mezcla de alivio, como quien se quita un peso de encima, de incertidumbre y de frustración. Frustración de ver cómo el dictador se moría en la cama y en el poder, «para vergüenza de todos los que habían permitido que la muerte acabase haciendo el trabajo que deberían haber hecho ellos», como dijo en un artículo en *Le Monde* el profesor Max Milher.

Tras el fallecimiento de Franco, de acuerdo con lo previsto en las Leyes Fundamentales del régimen, se produjo la restauración de la Monarquía con la coronación —el día 22 de noviembre de 1975— de Juan Carlos de Borbón y Borbón, nieto del hasta entonces último rey

de España, Alfonso XIII (que, en abril de 1931, ante el triunfo electoral de las fuerzas republicanas, había abdicado y se había exiliado en Roma). La vuelta de la monarquía borbónica en la persona de Juan Carlos I fue una decisión personalísima del dictador, pues entre las facultades que le reconocía la Ley de Sucesión de 1947 se encontraba la de proponer a las Cortes (que siempre aplaudían entusiastas la voluntad de Franco) su sucesor a título de rey. El objeto de esta elección, explicado por el propio general, era dejarlo todo «atado y bien atado» para la continuidad del régimen político nacido de la Guerra Civil. Pues bien, Franco hizo uso de esta extraordinaria facultad el 22 de julio de 1969. Por tanto, en un primer momento, Juan Carlos fue rey única y exclusivamente por la voluntad del dictador, puesto que en él no concurrían ni la denominada legitimidad *dinástica* (ya que el legítimo heredero de Alfonso XIII era su tercer hijo varón y padre del nuevo monarca, Juan de Borbón y Battenberg —por renuncia de sus dos hermanos mayores—) ni la legitimidad *democrática* (porque la Monarquía nunca ha sido ratificada por el pueblo español a través de un referéndum, sino que fue restaurada por un general golpista tras una cruel guerra civil y una dictadura posterior de casi cuarenta años).

II. La Constitución Española de 1978 aporta «una cierta» legitimidad democrática al rey: una monarquía solo con respaldo constitucional

La Constitución Española de 1978, tras afirmar que la «forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria» (artículo 1.3), dedica a la Corona su título II, cuyo artículo 57.1 precisa que «la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica». Con este precepto venía, de alguna manera, a legitimarse al monarca reinante. No se olvide que, como ya hemos subrayado, inicialmente don Juan Carlos fue rey de España solo por decisión de Franco. Sin embargo, esta situación cambió rápidamente. En efecto, Juan Carlos de Borbón obtuvo, por una

parte, la *legitimidad dinástica* (cuestión que, en realidad, solo interesa a los monárquicos) gracias a la renuncia de su padre a sus derechos sucesorios el día 14 de mayo de 1977 y, por otra, una *cierta legitimidad democrática* con la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978.

Respecto a esta última legitimación, que es la única verdaderamente importante en términos racionales, puede afirmarse que la Monarquía española carece de legitimación democrática *directa*, aunque sí goza de una cierta legitimación democrática *indirecta* o *light*, lograda al aprobarse la Constitución de 1978 por las Cortes Generales y ratificarse, posteriormente, por el pueblo español en referéndum. El temor de que, al inicio de la transición política, la mayoría de ciudadanos pudiera preferir la forma de Estado republicana, determinó que las fuerzas políticas entonces hegemónicas rechazaran el valioso modelo adoptado en Italia, tras la Segunda Guerra Mundial, y en Grecia, tras la caída del régimen de los Coroneles. La fórmula seguida en ambos casos consistió en someter a referéndum si el Estado debía configurarse como una Monarquía o como una República (triunfando en ambos casos la segunda opción) y, acto seguido, redactar la Constitución de acuerdo con la decisión popular mayoritaria. En España, la disyuntiva que, en aquel complicado contexto político, se ofreció a los ciudadanos fue: democracia (con rey incluido) o dictadura. Como ha subrayado el profesor Enrique Gimbernat, en nuestro país, «esa consulta no se planteó de manera independiente: a los españoles únicamente se les dio a elegir entre el *sí* a una Constitución democrática, a la que iba vinculada indisolublemente la Monarquía, o el *no* —propugnado por la extrema derecha franquista— al establecimiento de un Estado de Derecho». Ante este panorama, añadimos nosotros, a la inmensa mayoría de españoles el voto favorable a la Constitución de 1978 no les ofreció duda, pues entendían que la posibilidad de contar, a corto plazo, con una democracia más o menos homologable con las europeas pasaba, inexorablemente, por aceptar —sin cuestionar— la Monarquía. Con razón, pues, pudo afirmar el profesor Gregorio Peces-Barba, unos de los padres de la Carta Magna, que en nuestro sistema

político la institución de la Corona tiene apoyo constitucional, pero no democrático. Precisamente por este déficit en su origen, no es extraño que —como ha observado el profesor Jorge de Esteban— «ahora, cuando el rey Juan Carlos le ha pasado el testigo a su hijo Felipe, muchos ciudadanos creen que solo podrá reinar este legítimamente si se celebra un referéndum entre todos los españoles para que decidan si España debe seguir siendo una Monarquía, porque si gobernar es resistir, reinar es sobre todo permanecer». Y hay que reconocer, con el profesor Agustín Ruiz Robledo, que estas crecientes demandas de un referéndum para aceptar o rechazar la Monarquía «parten de un argumento de cierto peso, como es que los españoles no hemos tenido ocasión de pronunciarnos de forma específica sobre la Monarquía, ya que la gran alternativa del referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978 era democracia o franquismo».

Al afirmar que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria», la Constitución de 1978 estableció un sistema político en el que, como precisa el profesor López Guerra, «Parlamento, Gobierno y jueces se configuran como auténticos centros de poder, mientras que el rey se convierte en una figura casi honorífica (el rey reina, pero no gobierna)». Enrique Álvarez Conde recalca, acertadamente, que la Monarquía parlamentaria constituye «el último estadio de la evolución histórica de las Monarquías, como consecuencia de la introducción y desarrollo de los principios democráticos». Este modelo comporta, por una parte, la subordinación de la Corona a la Constitución y, por otra, que el rey ya no conserva ningún poder decisorio, pues la dirección del Estado corresponde al Parlamento y, a través de un proceso fiduciario, al Gobierno, de forma que «sus funciones deben ser consideradas siempre como actos debidos y nunca como actos discrecionales». Con este planteamiento, se puede sostener —con el mismo autor— que «Monarquía y democracia no son, en la actualidad y en nuestro país, términos opuestos». Un criterio análogo fue el que expresó, en los debates constituyentes, el diputado socialista Gómez Llorente, al defender la enmienda de su grupo parlamentario

a favor de la fórmula republicana. En efecto, tras subrayar los defectos que, a su entender, presentaba la Monarquía y las ventajas de la República, concluyó su intervención con estas palabras históricas: «Finalmente, señoras y señores diputados, una afirmación que es un serio compromiso. Nosotros aceptamos como válido lo que resulte en este punto del Parlamento constituyente. Si democráticamente se establece la Monarquía, en tanto sea constitucional, nos consideramos compatibles con ella». Y, efectivamente, han cumplido la palabra dada en aquella lejana sesión del Parlamento, pues —durante estos treinta y siete años de vigencia de la Constitución de 1978— los líderes y los gobiernos socialistas han sido escrupulosamente respetuosos con la figura del rey.

III. El estatuto jurídico del rey en el ordenamiento constitucional español

Según reza el artículo 56.1 de la Constitución, «el rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia». Ser símbolo del Estado equivale, en palabras de Torres del Moral, «a encarnar la unidad del poder estatal, la unión entre sus órganos». La titularidad de la Corona, como afirma el profesor López Guerra, implica «una serie de consecuencias que afectan al status personal del rey, no solo por la atribución de ciertos títulos, así como de ciertas prerrogativas económicas, sino también, y fundamentalmente, por dos características: la irresponsabilidad y la inviolabilidad» (artículo 56.3 de la Constitución). Como señala Giambattista Rizzo, normalmente se entiende que la irresponsabilidad se refiere a las funciones ejercidas en el desempeño del cargo de Jefe del Estado, en tanto que la inviolabilidad vendría a ser un estatus personal de inmunidad jurídica, especialmente frente a las leyes penales. Luis López Guerra, buscando algún tipo de fundamento a estos privilegios exorbitantes, sostiene que la irresponsabilidad política del monarca se justifica por su carácter de símbolo de la unidad y permanencia del Estado y, más concretamente, «por la exigencia de refrendo de los actos del rey,

que supone un traspaso de responsabilidad». Por su parte, considera que la «inviolabilidad (entendida como inmunidad penal) no supone, ni mucho menos, una licencia absoluta para violar la ley impunemente».

El artículo 56.3 de la Constitución, después de sentar que «la persona del rey es inviolable», añade que «no está sujeta a responsabilidad», precisando que sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo (salvo lo dispuesto en el artículo 65). Dicho con otras palabras, el rey nunca responde de los actos que realiza como Jefe del Estado y siempre hay alguien (quien los refrenda: el refrendante) que responde por ellos. Se produce, de hecho, una traslación de la responsabilidad, ya que «de los actos del rey serán responsables las personas que los refrenden» (artículo 64.2). El refrendo, que garantiza la irresponsabilidad del monarca, es también el fundamento de su carencia de poder efectivo. Ciertamente, como el rey no responde, tampoco decide; y, como el rey no decide, tampoco se le puede pedir que responda. En esta misma línea de pensamiento, el profesor Fernández Segado ha señalado que el refrendo es «fundamentalmente una limitación material del poder regio, en cuanto quien refrenda asume íntegramente la responsabilidad de la legalidad y de la oportunidad del acto». En las Sentencias 5/1987, de 27 de enero, y 8/1987, de 29 de enero, el Tribunal Constitucional delimitó el concepto de refrendo de la siguiente manera: a) los actos del rey deben ser siempre refrendados, con las excepciones indicadas en los artículos 56.3 y 65 de la Constitución (esto es, la distribución de la cantidad global que recibe de los Presupuestos Generales del Estado y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su Casa); b) en ausencia de refrendo, los actos del monarca no tienen ninguna validez; c) el refrendo debe realizarse en la forma fijada en el artículo 64 de la Constitución; y d) la autoridad refrendante asume, en cada caso, la responsabilidad del acto del rey. Por todo ello, en nuestro sistema constitucional, serían radicalmente inconstitucionales actitudes como las del rey Balduino I de Bélgica (1990) y del Gran Duque Enrique I de Luxemburgo (2008), que se negaron a sancionar leyes aprobadas por sus respectivos Parlamentos

invocando problemas de conciencia (lo que obligó, en el primer caso, a una verdadera acrobacia jurídico-política —la incapacitación momentánea del monarca— y, en el segundo, a una sustancial rebaja de los poderes del Jefe del Estado —que, en adelante, pasaría únicamente a promulgar, pero no sancionar, las leyes—).

Quienes deben refrendar los actos del rey son el Presidente del Gobierno, que es la regla general, los Ministros competentes y, en tres casos concretos, el Presidente del Congreso de los Diputados (artículo 64.1 de la Constitución). Esta enumeración de sujetos legitimados para refrendar que hace la Constitución es, según el Tribunal Constitucional, un *numerus clausus*. La forma del refrendo suele concretarse en una firma que sigue a la del monarca en los documentos oficiales (*refrendo expreso*). Sin embargo, también cabe el refrendo de presencia (o *refrendo tácito*), que se manifiesta en el acompañamiento del Presidente del Gobierno o de un Ministro en las visitas oficiales del rey —dentro o fuera de España—, así como en los actos en los que debe pronunciar discursos o mensajes. Los miembros del Gobierno, con su presencia física junto al rey, asumen la responsabilidad de lo que este dice y hace (por ello, el monarca no puede hacer ningún viaje oficial ni pronunciar discursos sin contar con el asentimiento previo y expreso del Gobierno).

De acuerdo con el artículo 56.1 de la Constitución, el rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. En síntesis, pues, podemos afirmar que el rey tiene funciones (siempre retóricas, nunca efectivas) de una triple naturaleza: simbólicas, moderadoras y arbitrales. Sin embargo, pese a la amplísima lista de funciones que la Constitución le asigna, hay que reiterar —para borrar viejas ideas muy fijadas en el subconsciente colectivo— que *en nuestro sistema constitucional el rey no tiene ningún poder efectivo* (se ha producido, en relación con épocas anteriores, un absoluto vaciado

de la institución); sus poderes actuales son meramente simbólicos y *coreográficos*, huérfanos de cualquier contenido material. La Corona es un órgano —utilizando las palabras del profesor Solozábal Echavarría— «sin atribuciones soberanas ni, por tanto, participación efectiva en la actuación legislativa, competencia exclusiva del pueblo o de sus representantes; ni participación alguna en el establecimiento de la dirección política del Estado, ni en su actuación». De hecho, la afirmación realizada, en noviembre de 2008, por un importante político conservador español (Esteban González Pons), en el sentido de que la función de los reyes tiene mucho parecido a la que se asigna a la bandera de España, es —desde la óptica constitucional— bastante correcta. En definitiva, el monarca no decide ninguna cuestión con trascendencia política (ni legisla, ni gobierna, ni juzga) y, por la misma razón, es irresponsable de los errores que puedan producirse.

A nuestro juicio, el hecho de que la Corona sea una institución hueca de contenido político incrementa sus posibilidades de supervivencia: como no puede decidir, tampoco puede equivocarse (ni, por supuesto, entrar en colisión con el Parlamento, el Gobierno o los tribunales). Walter Bagehot, uno de los grandes teóricos del constitucionalismo británico en el siglo XIX, indicó que —en la Monarquía parlamentaria— la función del rey se concreta, a lo más, en advertir, animar y aconsejar; es decir, utilizando la conocida expresión de Dicey, se trata de un poder meramente residual. La práctica totalidad de la doctrina —si bien es cierto que con alguna voz discrepante— ha entendido que las funciones del rey (tanto las genéricas como las específicas, que concretan aquellas) «se desenvuelven en el terreno de la *auctoritas*, pero no en el de la *potestas*, entre otras razones porque no es compatible con una moderna Monarquía parlamentaria, que incluye el principio general de la necesidad de refrendo» (Alzaga Villaamil). Estamos, en palabras de Gregorio Peces-Barba, ante una Monarquía «sin poderes propios».

IV. Un reinado con luces y sombras (1975-2014): la valoración social y política de Juan Carlos I

En el largo reinado de Juan Carlos I, desde su coronación en noviembre de 1975 hasta su abdicación en junio de 2014, pueden distinguirse tres etapas bastante definidas y bien diferenciadas entre sí: a) una primera fase (1975-1982), entre el acceso al Trono y la llegada al gobierno del Partido Socialista Obrero Español, de claro *incremento del prestigio político y del afecto popular* del nuevo monarca, por su destacado papel en el proceso de desmantelamiento de la dictadura franquista y de consolidación de la democracia en España; b) una segunda fase (1982-2010), que comprendería el largo período —casi treinta años— central del reinado, de *normalización de la Monarquía Parlamentaria en España*, pues en este tiempo el rey perdió el protagonismo político que había tenido inicialmente y pasó a ser la figura institucional simbólica que establece la Constitución; y c) una tercera fase (2010-2014), desde el comienzo del llamado «caso Urdangarín» hasta su abdicación, de acelerado *declive personal e institucional del rey*, en la que don Juan Carlos —con una conducta pública y privada cada vez más cuestionada y en un contexto de crisis económica y política generalizada— fue perdiendo rápidamente el prestigio y la consideración de que había gozado, hasta el punto de poner en serio peligro la continuidad de la Monarquía. Veamos con detenimiento cada una de estas tres etapas.

A) En la *primera fase*, Juan Carlos I fue realmente útil a la sociedad española, al facilitar el tránsito pacífico de una larga y ominosa dictadura militar a una democracia plenamente equiparable a las europeas de nuestro entorno político. Ciertamente, el nuevo rey contribuyó de manera determinante a desmontar el franquismo, que conocía a la perfección (pues se había educado en su seno y a la sombra del dictador). Así, entre otras destacadas actuaciones de esta época, cabe recordar que eligió de forma acertada y arriesgada a Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno —cuestión distinta es la ingratitud con la que, años más tarde, prescindió de él—, promovió la aprobación de

la decisiva Ley para la Reforma Política, controló a los sectores de las Fuerzas Armadas que —añorantes del franquismo— no encontraban su lugar en el nuevo orden político, paró finalmente —a pesar de algunas ambigüedades previas— el intento de golpe militar del teniente coronel Tejero el 23 de febrero de 1981, facilitó e incluso favoreció la alternancia democrática en el poder con el paso de un Gobierno de la Unión de Centro Democrático (que aglutinaba el centro-derecha) a otro del Partido Socialista Obrero Español (representante de la izquierda moderada), y llevó a cabo sus buenos oficios como representante del Estado español en las relaciones internacionales (que alcanzarían un punto culminante pocos años después con la integración de España en las instituciones europeas). Como ha afirmado Javier Moreno Luzón, la Transición española a la democracia «adquirió todos los rasgos de un momento fundacional: guiados por sus dirigentes, los ciudadanos superaron sus pasadas divisiones —el terrible legado de la Guerra Civil y de la interminable tiranía de Franco— y construyeron juntos un largo periodo de paz, libertad y progreso». Pues bien, no cabe duda de que el monarca tuvo un importante papel en este exitoso proceso, saliendo «reforzado del envite». Además, desde el primer momento, el rey pareció plenamente consciente de la función que le correspondía desempeñar en el nuevo modelo político. Como ha observado el profesor Torres del Moral, «si la Monarquía absoluta no tiene cabida en un régimen democrático, la parlamentaria sí, y los ejemplos los tenemos en Europa, con varios países dotados de una similar forma política sin desdoro», y «esto es algo que don Juan Carlos entendió muy bien desde su inicio, lo que puede rastrearse en sus discursos más significados de sus tres primeros años de reinado. Porque en los países europeos que decidieron mantener la Monarquía frente a su alternativa republicana, la evolución desde su carácter absoluto al parlamentario tuvo un largo recorrido que duró dos siglos o más: en Inglaterra, desde la Gloriosa Revolución de 1688 hasta el final del reinado victoriano; en otros Estados, desde la restauración posnapoleónica hasta la segunda posguerra mundial. En la España posfranquista se cumplió tal cometido

en tres años: los que van de la muerte de Franco a la promulgación de la Constitución; y se hizo así con unos soportes jurídicos en un principio poco propicios y solo después, una vez promulgada la Ley para la Reforma Política, algo más favorables».

B) En la *segunda fase*, con la democracia ya asentada, conjurado el peligro militar golpista y con un Ejecutivo socialista (presidido por Felipe González) largamente en el gobierno, la figura del monarca se difuminó en gran medida y se convirtió en el símbolo vacío de poder que dibuja la Constitución. Durante esta segunda etapa, puede decirse que el rey ni benefició ni perjudicó a nuestra democracia, sino que sencillamente fue indiferente. Quedaba así constatado que, por paradójico que pueda resultar, la insustancialidad política en que se resume el estatuto constitucional de la Corona en un régimen parlamentario es, precisamente, su mayor garantía de éxito y pervivencia, porque —como ya hemos dicho— si el rey no puede decidir, tampoco se le pueden pedir responsabilidades por los actos que realice como Jefe del Estado. Asimismo, el hecho de que España viviera en este período la época de convivencia democrática, progreso económico y bienestar ciudadano más larga y fructífera de su historia hizo que la estima social de la Corona —como institución representativa de ese Estado *refundado*, capaz de superar en breve tiempo su penoso y traumático pasado inmediato— se mantuviera en cotas elevadas. Como ha recordado Joan Ridao, «hasta 2004, la Monarquía era la institución mejor valorada por los españoles en todas las encuestas oficiales. En 1995 llegó a alcanzar 7,5». Es cierto, no obstante, que en esos momentos ya empezaban a ser comentados en círculos bien informados aspectos poco ejemplares de la vida privada del rey; sin embargo, se trataba de circunstancias desconocidas por la población en general, pues la prensa se cuidó mucho de guardar silencio sobre esos hechos, bajo la idea de que los servicios prestados por el monarca en el asentamiento de la democracia en España debían compensarse cerrando los ojos y la boca ante aquellas actuaciones poco edificantes.

C) En la *tercera fase*, el monarca, debido a su conducta pública y privada, se fue convirtiendo en un lastre cada vez más pesado para nuestro Estado social y democrático de Derecho. Esta última etapa de su reinado —aunque ya iba sumando antecedentes en los años previos— se inició de lleno en 2010, con el proceso penal contra el yerno del rey (Iñaki Urdangarín) por un escándalo de corrupción en el que, posteriormente, sería imputada su hija mediana (la Infanta Cristina). Solo por citar algunos hechos de los que dieron cuenta los medios de comunicación, basta recordar las presiones «agobiantes» efectuadas por la «Casa Real» sobre la cadena privada de televisión Telecinco, que denunció en 2009 su Consejero Delegado; los polémicos y constantes viajes de don Juan Carlos a Rusia como lobista, en uno de los cuales —según publicó el diario ruso *Kommersant* en 2006— abatió a un oso amaestrado que, supuestamente, antes había sido emborrachado con vodka para facilitar su caza; los viajes y cacerías —como la de elefantes en Botswana en abril de 2012, en la que se fracturó la cadera, y cuyo revuelo le llevó a formular una insólita disculpa pública a la salida del hospital— con su amiga íntima de aquellos momentos, la empresaria alemana Corinna zu Sayn-Wittgenstein; el cada vez más notorio distanciamiento de su esposa, la reina Sofía —que, por otra parte, llevaba su delicada situación matrimonial con una dignidad merecedora del reconocimiento de la sociedad española—; los síntomas evidentes de que la salud ya no lo acompañaba plenamente —con episodios como el de enero de 2014, durante la celebración de la Pascua Militar, cuando tuvo serias dificultades para leer su discurso—; las noticias sobre su fortuna personal en el extranjero (1.700 millones de euros según el diario belga *Het Laatste Nieuws*); las demandas de reconocimiento de paternidad extramatrimonial; o, en fin, las —al parecer— constantes presiones desde el entorno de la Corona al juez José Castro (instructor del «caso Urdangarín») para que no imputara a la Infanta Cristina por delito fiscal. En pocas palabras, parecía que don Juan Carlos se había cansado de ser rey y, lo que era más grave para la institución que encarnaba, de guardar las formas. Ante cada traspie del rey, los medios

monárquicos invocaban afanosamente su papel en pro del orden democrático y constitucional durante la Transición y en el golpe militar del 23 de febrero de 1981, como si los servicios prestados hacía más de treinta años a la incipiente democracia española le sirvieran por sí solos para disculpar todos sus errores actuales. Lo cierto, sin embargo, es que, a esas alturas, aquella actuación del rey —incluso sin entrar en sus claroscuros— ya estaba totalmente amortizada y no causaba la menor impresión en las jóvenes generaciones.

Esta sucesión de desafortunadas actuaciones del monarca —que, además, tenían lugar en un contexto de persistente y acusada crisis económica y de creciente crítica ciudadana hacia la clase política y el funcionamiento de las instituciones públicas— hizo que la popularidad de don Juan Carlos y de la Monarquía bajara del 7 al 3, y la caída aún no había tocado fondo. Ante el temor de que esta dinámica arrastrara no solo al propio monarca, sino a toda la dinastía, y aconsejado —o presionado, como se prefiera— por su círculo más próximo (en particular, por su esposa y por su hijo, que veía cada vez más complejo su acceso al Trono), don Juan Carlos se vio seguramente abocado a tomar la decisión de abdicar la Corona de España. Ahora, en su nueva condición de rey emérito y libre de ataduras, se dedica a viajar por los lugares más exclusivos (Hollywood, Saint-Tropez, etc.) y a llevar abiertamente —sin los disimulos a que le obligaba su condición de monarca reinante— una vida de lujo y placer; a fin de cuentas, hoy, haga lo que haga, ya no perjudica significativamente los intereses de su hijo, el actual rey Felipe VI. En acertado juicio de esta fase final, el profesor Fernando Rey ha señalado que «aquellas decisiones personales (viajes y compañías) poco afortunadas, los problemas de salud, pero, sobre todo, el proceso penal contra su yerno, dilatado en el tiempo de modo que periódicamente se echa sal en la herida», llevaron «a la Monarquía a un 3,72 de popularidad según el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas. En medio de la crisis generalizada de todas las instituciones, si la Monarquía se hubiera sabido mantener por encima, ello hubiera sido un factor impresionante de estabilidad y de confianza hacia el sistema»;

sin embargo, «al erosionarse la confianza, como le ha ocurrido a las demás instituciones, mucho me temo —concluye el catedrático de la Universidad de Valladolid— que la Corona ha quedado a merced del oleaje político». Y el profesor Jorge de Esteban, con su lucidez habitual, ha valorado esta última etapa del reinado de don Juan Carlos afirmando que la decisión de abdicar seguramente «hubiera sido más acertada hace tres o cuatro años, cuando el escándalo de Urdangarín todavía no había contaminado a la Corona española. Si se hubiese producido en esa ocasión, el rey habría dejado el Trono en loor de multitudes, porque hay que reconocer que los españoles han vivido durante su reinado la época más importante de progreso y bienestar de toda su Historia. Pero no se supo reaccionar a tiempo y, en consecuencia, en estos últimos años el prestigio de la Corona se ha debilitado gravemente, poniendo en evidencia que el mayor error cometido por parte del rey y de la Familia Real ha sido dejar que su vida privada invadiese su vida pública. Con esto no quiero decir —sigue razonando— que el rey y su familia no tengan derecho a una vida privada. La tienen, pero con dos matizaciones: su vida privada debe ser la mínima posible y debe estar siempre presidida por la discreción, porque un rey lo es durante las veinticuatro horas del día. Además hoy ya no se puede contar con cierta complicidad de la prensa, como ocurrió al principio de este reinado, cuando los medios de comunicación eran muy respetuosos con el rey y su familia».

V. La abdicación de Juan Carlos I el 2 de junio de 2014: ¿conveniente o necesaria?, ¿voluntaria o forzosa?

El día 2 de junio de 2014, a primera hora de la mañana, todos los medios de comunicación lanzaban la noticia de que el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, iba a comparecer para realizar un anuncio de especial trascendencia institucional. Dado el acelerado y —para los monárquicos— alarmante descenso del prestigio del titular de la Corona en los dos últimos años, muchos pensaron que el rey Juan Carlos había

decidido —ante la pléyade de críticas que recibía desde todos los ámbitos y su visible deterioro físico— tirar la toalla y abdicar la Corona de España. Acertaron los que hicieron dichas cábalas, pues sobre las diez y media de la mañana, el Presidente del Gobierno compareció ante los medios para informar que el rey le había comunicado su «voluntad de renunciar al Trono e iniciar el proceso sucesorio». En concreto, el contenido de su intervención fue literalmente el siguiente:

«Buenos días a todos. Su Majestad el rey don Juan Carlos acaba de comunicarme su voluntad de renunciar al Trono y abrir el proceso sucesorio. Los motivos que han llevado al rey a tomar esta decisión es algo que su Majestad desea comunicar oficialmente a todos los españoles a lo largo de esta misma mañana.

Quiero decirles que he encontrado al rey convencido de que este es el mejor momento para que pueda producirse con toda normalidad el cambio en la Jefatura del Estado y la transmisión de la Corona al Príncipe de Asturias.

Por mi parte, les anuncio que voy a convocar un Consejo de Ministros extraordinario para este martes con el objetivo de cumplir las previsiones constitucionales en esta materia. Les adelanto que por tratarse de una abdicación será necesario aprobar una Ley Orgánica, tal y como señala el artículo 57.5 de nuestra Constitución. Yo espero que en un plazo muy breve las Cortes Españolas puedan proceder a la proclamación como rey de España del que hoy es Príncipe de Asturias.

Estoy convencido de que los españoles sabremos escribir esta nueva página de nuestra historia en un clima sereno, con tranquilidad y con agradecimiento a la figura de su Majestad el rey. En este sentido, quiero, como Presidente del Gobierno, rendir homenaje a la persona que durante treinta y nueve años ha encarnado el punto de encuentro de todos los españoles y el mejor símbolo de nuestra convivencia en paz y en libertad.

Fue el principal impulsor de la democracia tan pronto como accedió al Trono que ahora abandona. Supo ser su baluarte cuando la

vio amenazada. Ha sido el mejor portavoz y la mejor imagen del Reino de España por todos los rincones del mundo y un defensor infatigable de nuestros intereses en todo aquello que pudiera contribuir a mejorar el bienestar de los españoles. Renuncia al Trono una figura histórica, tan estrechamente vinculada a la democracia española que no se puede entender la una sin la otra. A todos nos deja una impagable deuda de gratitud.

Quiero expresar también nuestra más firme confianza en quien está constitucionalmente llamado a sucederle en su magistratura, el Príncipe de Asturias. Su preparación, su carácter y la amplia experiencia en los asuntos públicos que ha ido adquiriendo a lo largo de estos últimos veinte años constituyen una sólida garantía de que su desempeño como Jefe de Estado estará a la altura de las expectativas más exigentes.

Por último, quiero transmitirles a todos que este proceso se va a desarrollar con plena normalidad, en un contexto de estabilidad institucional y como una expresión más de la madurez de nuestra democracia.

Muchas gracias».

El laconismo de este comunicado del Presidente del Gobierno se vio compensado por el anunciado mensaje institucional que, poco después de las 13 horas del mismo día 2 de junio, pronunció el propio rey Juan Carlos I desde el Palacio de la Zarzuela. Su contenido íntegro fue del siguiente tenor:

«Me acerco a todos vosotros esta mañana a través de este mensaje para transmitirlos, con singular emoción, una importante decisión y las razones que me mueven a tomarla. En mi proclamación como rey, hace ya cerca de cuatro décadas, asumí el firme compromiso de servir a los intereses generales de España, con el afán de que llegaran a ser los ciudadanos los protagonistas de su propio destino y nuestra Nación una democracia moderna, plenamente integrada en Europa. Me propuse encabezar entonces la ilusionante tarea nacional que permitió a los ciudadanos elegir a sus legítimos

representantes y llevar a cabo esa gran y positiva transformación de España que tanto necesitábamos.

Hoy, cuando vuelvo atrás la mirada, no puedo sino sentir orgullo y gratitud hacia vosotros. Orgullo, por lo mucho y bueno que entre todos hemos conseguido en estos años. Y gratitud, por el apoyo que me habéis dado para hacer de mi reinado, iniciado en plena juventud y en momentos de grandes incertidumbres y dificultades, un largo período de paz, libertad, estabilidad y progreso. Fiel al anhelo político de mi padre, el Conde de Barcelona, de quien heredé el legado histórico de la Monarquía española, he querido ser rey de todos los españoles. Me he sentido identificado y comprometido con vuestras aspiraciones, he gozado con vuestros éxitos y he sufrido cuando el dolor o la frustración os han embargado.

La larga y profunda crisis económica que padecemos ha dejado serias cicatrices en el tejido social, pero también nos está señalando un camino de futuro cargado de esperanza. Estos difíciles años nos han permitido hacer un balance autocrítico de nuestros errores y de nuestras limitaciones como sociedad. Y, como contrapeso, también han reavivado la conciencia orgullosa de lo que hemos sabido y sabemos hacer y de lo que hemos sido y somos: una gran nación. Todo ello ha despertado en nosotros un impulso de renovación, de superación, de corregir errores y abrir camino a un futuro decididamente mejor. En la forja de ese futuro, una nueva generación reclama con justa causa el papel protagonista, el mismo que correspondió en una coyuntura crucial de nuestra historia a la generación a la que yo pertenezco.

Hoy merece pasar a la primera línea una generación más joven, con nuevas energías, decidida a emprender con determinación las transformaciones y reformas que la coyuntura actual está demandando y a afrontar con renovada intensidad y dedicación los desafíos del mañana. Mi única ambición ha sido y seguirá siendo siempre contribuir a lograr el bienestar y el progreso en libertad de todos los españoles. Quiero lo mejor para España, a la que he

dedicado mi vida entera y a cuyo servicio he puesto todas mis capacidades, mi ilusión y mi trabajo. Mi hijo Felipe, heredero de la Corona, encarna la estabilidad, que es seña de identidad de la institución monárquica.

Cuando el pasado enero cumplí setenta y seis años consideré llegado el momento de preparar en unos meses el relevo para dejar paso a quien se encuentra en inmejorables condiciones de asegurar esa estabilidad. El Príncipe de Asturias tiene la madurez, la preparación y el sentido de la responsabilidad necesarios para asumir con plenas garantías la Jefatura del Estado y abrir una nueva etapa de esperanza en la que se combinen la experiencia adquirida y el impulso de una nueva generación. Contará para ello, estoy seguro, con el apoyo que siempre tendrá de la Princesa Letizia.

Por todo ello, guiado por el convencimiento de prestar el mejor servicio a los españoles y una vez recuperado tanto físicamente como en mi actividad institucional, he decidido poner fin a mi reinado y abdicar la Corona de España, de manera que por el Gobierno y las Cortes Generales se provea a la efectividad de la sucesión conforme a las previsiones constitucionales. Así acabo de comunicárselo oficialmente esta mañana al Presidente del Gobierno.

Deseo expresar mi gratitud al pueblo español, a todas las personas que han encarnado los poderes y las instituciones del Estado durante mi reinado y a cuantos me han ayudado con generosidad y lealtad a cumplir mis funciones. Y mi gratitud a la reina, cuya colaboración y generoso apoyo no me han faltado nunca.

Guardo y guardaré siempre a España en lo más hondo de mi corazón».

Tras los seis minutos que duró la intervención del monarca, hubo una cascada inmensa de comentarios, tanto desde el campo mediático como desde el mundo académico, unos favorables y otros críticos. Fueron muchas las voces que, desde muy diversos ámbitos, se pronunciaron sobre la conveniencia o la necesidad de la abdicación y sobre el carácter voluntario o forzoso de dicha decisión. Hubo

opiniones para todos los gustos: algunos afirmaron que el rey no había mencionado expresamente los motivos verdaderos que le habían obligado a abandonar el Trono, mientras que otros sostuvieron que la lectura reposada del mensaje regio demostraba lo contrario.

En general, la abdicación de don Juan Carlos fue enjuiciada como una decisión conveniente e incluso necesaria. En este sentido, la profesora Yolanda Gómez consideró que el último discurso del rey mostraba «una visión responsable de las exigencias que el momento histórico» demandaba. La renuncia al Trono se produjo, además, en un contexto de sucesos análogos acaecidos en otras Monarquías parlamentarias europeas, ya que escasamente un año antes habían abdicado la reina Beatriz de Holanda (abril de 2013) y el rey Alberto II de Bélgica (julio de 2013) —sin olvidar que, en febrero de 2013, también el Papa Benedicto XVI había renunciado al Pontificado—. Esta coincidencia temporal hizo que, desde la esfera académica, se hicieran algunas interpretaciones que venían a desdramatizar y, en cierto modo, a normalizar esta forma de finalización del reinado, dejándola de ver como un suceso anómalo o patológico de apertura de la sucesión en la Jefatura del Estado. Así, para María Asunción García Martínez, «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 solo 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». En la misma línea, Fernando Rey sentenció que, «en cualquier caso, la abdicación es un paso democráticamente saludable y mucho más después de treinta y nueve años» de reinado. También la opinión pública se mostró a favor de la decisión de don Juan Carlos. En una encuesta de Sigma Dos de junio de 2014, el 76% de los ciudadanos preguntados aceptó y valoró positivamente la abdicación; además, de los datos demoscópicos se

desprendería un cambio significativo en la opinión de los españoles sobre el rey con respecto a la encuesta elaborada por la misma entidad el mes de enero anterior, pues la valoración favorable de la persona del monarca había pasado del 41,3% a principios de año al 65% una vez producida la abdicación.

Por lo que respecta al carácter voluntario o forzoso de la abdicación, y más allá de las palabras o los silencios del discurso de don Juan Carlos, parece que, como ha recordado Jorge de Esteban, la propia historia de la monarquía española —y de los Borbones en particular— demuestra que, si bien las razones de las abdicaciones (o de las renunciaciones) son diversas, «todas vienen a decirnos, salvo si acaso la abdicación de Carlos V, que no fueron totalmente voluntarias sino que siempre existió alguna razón de peso que les empujó a ello. Dicho de otra manera, los monarcas que abdicar no lo hacen voluntariamente, sino que de una forma u otra se les obliga a abdicar. En el caso actual del rey Juan Carlos, la abdicación tampoco parece que sea enteramente voluntaria, tal y como parece que fueron, por ejemplo, las que se han producido en Holanda y Bélgica». En efecto, como ya hemos señalado al exponer la tercera y última etapa del reinado de Juan Carlos I, una suma de motivos —reacción extraordinariamente tibia ante la imputación de su hija y su yerno, episodios muy poco edificantes en diversos ámbitos de su vida privada, evidente deterioro de su salud...; todo ello, además, en un contexto de severa crisis económica y política— había llevado en los últimos tiempos a un desprestigio creciente y vertiginoso de la figura del rey y de la propia Corona, cuya supervivencia como institución parecía exigir inaplazablemente el cambio de su titular. En suma, como sintetizó el periodista Agustín Valladolid, «el trasfondo de esta renuncia esconde distintas causas que, encadenadas, la han convertido en inevitable»; por lo tanto, «la abdicación del rey Juan Carlos ha sido una decisión voluntaria, pero no del todo libre».

VI. La curiosa Ley Orgánica 3/2014, por la que las Cortes toman nota de la abdicación del rey

La abdicación del rey Juan Carlos I a la Corona de España —que, como toda abdicación, fue, al menos formalmente, de iniciativa regia— se comunicó al pueblo español y a todas las instituciones del Estado el día 2 de junio de 2014. Sin embargo, no surtió efectos jurídicos hasta el 19 del mismo mes, día en el que el *Boletín Oficial del Estado* publicó la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hacía efectiva la abdicación de Su Majestad el rey don Juan Carlos I de Borbón. Dicha ley era verdaderamente singular en todos los sentidos del término, y no tenía ninguna vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, pues solo pretendía servir de puente —levantado, ciertamente, a toda prisa— entre el monarca reinante y su inmediato sucesor. Como afirmó Serrera Contreras, con esta ley orgánica exprés, «el asunto quedó decidido de forma rápida y eficaz».

Por su evidente carácter *ad casum*, parece que esta disposición, aprobada con premura —por el procedimiento de urgencia y en lectura única— para dar solución jurídica a la concreta situación derivada de la sorpresiva decisión del rey, no podía ser la ley orgánica que, desde finales de 1978, reclama infructuosamente el artículo 57.5 de la Constitución como norma (general, a nuestro entender) por la que se resolverán «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona». Como ha escrito el profesor Jorge de Esteban, «el supuesto de la abdicación del rey es necesario regularlo con mayor detalle del que establece la Constitución en su artículo 57.5», por lo que «es mucho más lógico que todos los detalles para aceptar la abdicación del rey se regulasen en la ley orgánica general..., en lugar de esperar a una ley especial»; si bien es cierto que, «en el caso de la abdicación, sería necesaria, de no existir la ley general, una ley especial».

La referida Ley Orgánica 3/2014 contenía un solo artículo, con la siguiente redacción: «1. Su Majestad el rey Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en

el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica». Y su disposición final única disponía que «la presente ley orgánica entrará en vigor en el momento de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*». Por tanto, tal como daba a entender la exigua parte dispositiva de dicha ley, con su aprobación, las Cortes Generales, en cuanto representantes del pueblo español (artículo 66.1 de la Constitución), parecían limitarse a *tomar nota* de que el rey había abdicado —curiosamente, como si la cosa no fuera del todo con ellas— y a fijar el día a partir del cual dicha abdicación tendría efectos jurídicos (el 19 de junio de 2014). No parece, sin embargo, que el papel de las Cortes Generales deba interpretarse en unos términos tan magros, pues —como ha indicado la profesora Yolanda Gómez—, aunque históricamente la abdicación se ha considerado una decisión unilateral del monarca, la vigente Constitución Española, al hacer referencia a una ley orgánica, implica al Parlamento en la decisión. En la misma línea argumental, el profesor Manuel Pulido sostiene que «las Cortes Generales toman, por tanto, en nuestro sistema el protagonismo derivado del acto de abdicación real y de la toma de posesión del nuevo rey»; por consiguiente, «la Constitución, la ley y las Cortes Generales, en definitiva nuestro sistema constitucional, garantizan la normalidad sucesoria en la Jefatura del Estado». Por ello, posiblemente, es más acertado entender —con el profesor Javier Tajadura— que «la abdicación, que es un acto unilateral del rey, debe ser incorporada al ordenamiento mediante su traducción por las Cortes en ley», pues han de ser estas, «en cuanto órgano representativo de la soberanía nacional, quienes transformen la voluntad del rey en derecho positivo».

La abdicación de Juan Carlos I fue efectiva, pues, el 19 de junio de 2014, fecha en la que —tras ser sancionada y promulgada por él mismo como último acto de su reinado— entró en vigor la Ley Orgánica 3/2014. Ese mismo día, tras el juramento ante las Cortes Generales que prescribe el artículo 61.1 de la Constitución, Felipe de Borbón y Grecia (el tercer hijo del rey Juan Carlos, aunque el único varón), pretiriendo —como veremos a continuación— a sus hermanas Elena y

Cristina, fue proclamado nuevo rey de España con el título de Felipe VI. De este modo, don Juan Carlos y doña Sofía dejaban de ser reyes *efectivos*, pero no por ello quedaban despojados del título de rey y reina, ya que, en virtud de la modificación —también apresurada— del régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes (regulado en el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre) por el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, se estableció que ambos conservaran vitaliciamente su uso con carácter honorífico. Dicho reconocimiento, que continuaba «la senda de precedentes históricos y de la costumbre en otras monarquías», fue la forma elegida por el Gobierno para —según rezaba el Preámbulo del citado Real Decreto 470/2014— «plasmar la gratitud por décadas de servicio a España y a los españoles».

A nuestro modo de ver, esas prisas con las que se tramitó y aprobó la Ley Orgánica 3/2014 deben ser censuradas por diversos motivos. Por un lado, porque el apresuramiento que presidió todo el proceso tras el anuncio público de la abdicación transmite la pésima sensación de que el relevo en la Jefatura del Estado se llevó a cabo con imprevisión y precipitación o —aún peor— con total secretismo. Por otro, porque el muy breve y limitado *iter* parlamentario seguido (procedimiento de urgencia y en lectura única) no parece el cauce más respetuoso con la posición institucional de las Cortes Generales, ya que estas —al ver severamente reducidas sus facultades de debate y enmienda del proyecto de ley— quedaban prácticamente relegadas al papel instrumental de mera comparsa, que debe vestir con urgencia la decisión del rey. Respecto a la primera crítica, acertó Serrano Alberca al notar que «habría habido tiempo suficiente desde el mes de enero, que al parecer fue cuando se comenzó a vislumbrar la abdicación, para prever una ley orgánica general que solucionara los problemas pendientes. Esta ley orgánica se hubiera podido tramitar en un tiempo relativamente breve antes de la abdicación del rey y en ella se debían haber previsto al menos dos cuestiones importantes: una, el procedimiento de la abdicación y, dos, la situación personal

del rey después de la abdicación, es decir, los temas concernientes a la inviolabilidad y al fuero». Y en cuanto al modo en que se llevó a cabo la tramitación parlamentaria de Ley Orgánica 3/2014, hay que convenir con el profesor Marc Carrillo en que, «a pesar de la relevancia constitucional de esta ley, la urgencia en aprobarla supuso la adopción de un procedimiento parlamentario para su debate y aprobación que por su propia naturaleza impedía, de facto, el debate parlamentario. Porque, en efecto, acogerse al procedimiento de urgencia en lectura única (artículo 150 del Reglamento del Congreso y artículo 129 del Reglamento del Senado) no produce otros efectos que la ausencia, *de facto*, de debate en el que, en cualquier caso, los diputados están sometidos —valga la metáfora jurídica— a un contrato de adhesión, consistente en aceptar o rechazar el contenido de la disposición objeto de aprobación. En términos objetivos, es decir, de cultura institucional respetuosa con las previsiones constitucionales, si de lo que se trataba era de hacer palpable la solidez de las instituciones, no parece que la monarquía como forma de gobierno haya salido bien parada con la flagrante improvisación con la que se ha puesto en marcha el proceso y la ausencia de debate sobre la ley *ad hoc*, reguladora de la abdicación».

Ante estas críticas, se podría argüir que, siendo realistas, parece harto improbable que —salvo en supuestos extremos— el Parlamento vete o modifique la voluntad manifestada por el monarca de abandonar el Trono. De acuerdo con Fernando Santaolalla, cabe observar que, «como la experiencia acaba de demostrar, estas leyes no pasan en la práctica de tener carácter simbólico, pues es muy difícil imaginar que las Cortes se negasen a su aprobación. Su supuesto genuino sería, según ocurrió con la Constitución gaditana, evitar abdicaciones o renunciaciones como las impuestas en Bayona a Carlos IV y Fernando VII». Desde esta óptica, pues, habría que entender que la acelerada tramitación de la Ley Orgánica 3/2014 no supuso un menoscabo del rol constitucional de las Cortes Generales en el proceso de abdicación de Juan Carlos I. Sin embargo, creemos que la Constitución, al atribuir a las Cortes Generales —que representan al pueblo español, titular de la soberanía

y fuente de legitimación de todos los poderes del Estado— importantes cometidos en relación con la Corona (y en particular, por lo que se refiere a la sucesión), les asigna una función más importante que la, *de facto*, simple ratificación de la decisión regia. A nuestro modo de ver, al disponer la forzosa intervención de las Cortes Generales en dichos casos, la Constitución viene a recalcar la plena integración de la monarquía en el orden democrático establecido en España en 1978. Por decirlo en palabras del citado autor, la reserva constitucional de tales leyes es, en la actualidad, «la ocasión para permitir un engarce de la monarquía con el sistema democrático. Son varios los actos del Título II de la Constitución que obedecen a este espíritu: la posibilidad de las Cortes de prohibir un matrimonio real (artículo 57.4) o el juramento y proclamación del rey y del Príncipe de Asturias (artículo 61) ante las mismas, son recordatorios de que estas dignidades forman parte de un orden constitucional en el que la soberanía corresponde al pueblo. Nada más y nada menos». Pues bien, si este es el significado constitucional de la intervención de las Cortes Generales, no parece que forzar la tramitación parlamentaria exprés de un asunto tan relevante como la abdicación del Jefe del Estado fuera la opción más respetuosa con las instituciones y las formas democráticas, por mucho que la adopción de esos trámites abreviados no contradijera la letra de la Constitución ni de los Reglamentos de las Cámaras.

En esta exigencia constitucional de dar plena participación a las Cortes Generales en el proceso de abdicación se basaba, justamente, el Gobierno —según lo expresado en la Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de ley— para justificar la necesidad de una ley orgánica específica que hiciera efectiva la abdicación. Así, afirmaba que «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». Sin embargo, esta acertada fundamentación pierde fuerza si después, a la hora de tramitar el proyecto de ley, se opta —como así se hizo— por un procedimiento parlamentario que limita al máximo la capacidad de debate y enmienda de las Cámaras.

VII. La proclamación de Felipe VI posterga a sus hermanas mayores: ¿un precepto constitucional inconstitucional?

Por orden cronológico de nacimiento, el actual rey Felipe VI es el tercer hijo de los reyes *ad honorem* Juan Carlos de Borbón y Sofía de Grecia. En efecto, sus hermanas Elena y Cristina (esta última, actualmente imputada ante los tribunales por delito fiscal) son mayores que él; por tanto, si en el orden sucesorio solo se tuviera en cuenta el momento del nacimiento, sería aquella la que hubiera sido llamada a ocupar el Trono. Sin embargo, el artículo 57.1 de la Constitución, al regular la sucesión en la Corona, afirma que, en el mismo grado, será preferido «el varón a la mujer», lo cual excepciona —o vulnera, según la óptica que se adopte— los artículos 1.1 y 14 del mismo Texto Fundamental. El primero de dichos preceptos propugna «la igualdad» como valor superior del ordenamiento jurídico; y el artículo 14 consagra el principio de «igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de... sexo». En cambio, aquel precepto, que introduce una regla tradicional en la sucesión de la monarquía española, limita la posibilidad de que las mujeres accedan a la Corona al supuesto de ausencia de hermanos varones. Precisamente por ello, cuando el Estado español ratificó, el 16 de diciembre de 1983, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer, suscrita en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, tuvo que hacerlo

bajo la reserva de que dicha ratificación «no afectará a las disposiciones constitucionales en materia de sucesión a la Corona española».

Ante esta clara discriminación por razón de sexo, algunos autores afirman con rotundidad que el artículo 57.1 de la Constitución vulnera los indicados artículos 1.1 y 14 de la propia Constitución. Se trataría, a su juicio, de un precepto «constitucional inconstitucional», según la terminología de la doctrina y la jurisprudencia alemanas. Esta contradicción entre artículos de la misma Constitución debería resolverse dando preferencia a los preceptos más importantes sobre los menos importantes. En este sentido, no cabe duda de que los artículos 1.1 y 14 —auténticos pilares en cualquier sistema democrático— son más importantes que el artículo 57.1 —que establece una mera regla sucesoria, que ni es esencial en nuestro sistema ni mayoritaria en las monarquías extranjeras—. Con lo cual, concluye este sector de la doctrina, es evidente que este último precepto debe ceder ante aquellos.

No ha sido esta, sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional ni del Consejo de Estado, que han entendido que lo que consagró el constituyente en el artículo 57.1 fue *una excepción* a la regla general de la igualdad y la no discriminación por razón de sexo. Así, el Tribunal Constitucional —en su Sentencia 126/1997, de 3 de julio— afirma que «la conformidad con la Constitución del orden regular de sucesión en la Corona (artículo 57.1) no puede suscitar duda alguna, por haberlo establecido así el constituyente». De forma todavía más radical, el Consejo de Estado —en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006— señala que la conveniencia de eliminar la preferencia del varón sobre la mujer que establece el artículo 57.1, «no nace de ninguna clase de contradicción jurídica que sea preciso salvar entre ella y la regla de no discriminación por razón de sexo que enuncia el artículo 14, ya que ambas reglas han sido establecidas por el mismo poder constituyente, una con carácter general y otra con carácter singular, limitada esta a un único objetivo: acomodar la sucesión en el Trono al orden histórico». Y añade el supremo órgano consultivo del Gobierno:

«Los dos preceptos, el artículo 14 y el artículo 57.1, tienen ámbitos de aplicación distintos en el Texto Constitucional y no se interfieren mutuamente. La conveniencia de reformar el segundo no se deriva, en suma, de ninguna contradicción jurídica con el primero, sino del progresivo deterioro que ha sufrido en la conciencia social todo tipo de postergación femenina». En síntesis, pues, a juicio del Consejo de Estado, se trataría de acomodar la Constitución «a la realidad social del tiempo presente».

VIII. Felipe VI (2014): ¿hay cambios formales?, ¿hay cambios sustanciales?

La abdicación de Juan Carlos I, y el consiguiente relevo en la Jefatura del Estado en la persona de Felipe VI, ha abierto una nueva etapa en el devenir de la monarquía en la España actual. En este contexto sucesorio, el primer interrogante que se plantea es el de determinar si el acceso del nuevo monarca al Trono ha traído consigo cambios (sustanciales, pero también formales, dada la importancia simbólica de la institución) en relación con el reinado anterior o si, una vez pasada la novedad, nos encontramos con que todo sigue igual. El tema, evidentemente, no carece de importancia, porque —como ha notado el profesor Jorge de Esteban— «la crisis actual que afecta a la monarquía es consecuencia de los escándalos que han cometido miembros hasta ahora de la Familia Real, de ahí que la cuestión es si el cambio en la Jefatura del Estado puede detener el deterioro de la institución monárquica. Para ello no solo hay que hacer las cosas bien procesalmente, sino que se deberían hacer también determinados gestos coincidiendo con el nuevo monarca para convencer a la mayoría de los españoles de que se debe mantener la monarquía, al menos mientras no se supere la crisis generalizada que padecemos y no se encauce mínimamente el problema del separatismo. En definitiva —sigue afirmando el catedrático emérito de la Universidad Complutense—, creo que en la actual situación de emergencia nacional

bien valdría la pena dar un voto de confianza al nuevo rey», porque «comenzar un nuevo reinado no sucede todos los días».

Sin embargo, cuando se trata de la monarquía, que es por definición una institución anacrónica y residual en un Estado moderno, la exigencia de cambio y adaptación a los nuevos tiempos puede resultar particularmente difícil y, en algún caso, incluso contradictoria con su misma naturaleza. En este sentido, son certeras las palabras pronunciadas en su día por Sabino Fernández Campo, ex Secretario General y ex Jefe de la Casa del Rey, al afirmar que «la monarquía es un régimen anticuado», por lo que «es peligroso tratar de modernizarlo en exceso». Por ello, la evolución de la forma monárquica de Jefatura del Estado —sin duda necesaria para mantener su encaje institucional y su legitimidad social en las democracias modernas— se debate en un delicado equilibrio entre «renovarse o morir» y «cambiar para que todo siga igual». No obstante, también parece evidente que la continuidad actual de la institución exige tener muy presente que —como ha sentenciado el profesor Antonio Torres del Moral— «la monarquía no responde a un principio democrático racional y, por ello, es necesario que sea absolutamente ejemplar e impoluta de manchas morales, jurídicas y penales». Y, según concluye el ilustre catedrático de la UNED, la principal responsabilidad en la consecución de este logro recae, precisamente, en los propios integrantes de la realeza, porque, en definitiva, «la monarquía depende muy mucho de que los reyes y príncipes —sus profesionales— se la crean. Si ellos la cuestionan con sus hechos —ya que no con sus palabras—, nadie va a apuntalarla».

La abdicación de Juan Carlos I —como advirtió el profesor Agustín Ruiz Robledo— «originó una miríada de interrogantes sobre los más diversos aspectos de la monarquía». La solución a algunas de estas cuestiones —por ejemplo, la reforma constitucional de la sucesión a la Corona o el estatuto personal del rey abdicado— exige una respuesta de naturaleza jurídica que, evidentemente, no está en manos del nuevo monarca adoptar. Sin embargo, el tema más acuciante que planteaba de inmediato la abdicación del rey —producida en un momento en

que el prestigio de la monarquía se encontraba en su punto más bajo— era, precisamente, el modo en que Felipe VI iba a entender y ejercer la Jefatura del Estado. La crisis de legitimidad social de la Corona era tal que, sin duda, requería con urgencia una serie de actos firmes y concluyentes mediante los que el rey, recién proclamado, marcara claras distancias con la línea seguida en los últimos tiempos por su predecesor y corrigiera, también sin tardanza, viejos vicios adquiridos o defectos consolidados durante el largo reinado juancarlista. Las primeras medidas a tomar eran, por lo tanto, de la exclusiva responsabilidad del nuevo rey, que sabía a la perfección que el puro continuismo inmovilista iba a ser rechazado de plano por una sociedad española que no quería «más de lo mismo». Además, dada la deriva de la Corona en los últimos años, parecía evidente que esos cambios debían afectar tanto al ámbito íntimo del monarca como al funcionamiento de la institución. Pues bien, un examen del primer año de Felipe VI en el Trono permite apreciar la existencia de ciertos signos de un nuevo estilo en la manera de entender el papel de rey, tanto en su proyección pública o institucional, como en el terreno privado o familiar.

Por un lado, por lo que se refiere su *esfera familiar*, era perentorio que el nuevo rey hiciera un gesto inequívoco de distanciamiento de su hermana Cristina. La imputación de la Infanta —junto a su marido— por unos presuntos delitos contra la Hacienda Pública la había convertido en un lastre demasiado pesado para la imagen de la Familia Real y del propio don Juan Carlos, que estaba manejando el asunto con torpeza. En efecto, el monarca, ejerciendo más de padre que de rey, no actuó con la prudencia y la firmeza exigibles ante un problema que estaba llevando a la Corona al borde del abismo; como dijimos en su momento, «todo lo que el rey haga a favor de Cristina irá en contra de las posibilidades de Felipe de llegar a reinar y, sobre todo, de mantenerse en el Trono». Era, pues, necesario y urgente que Felipe VI adoptara, en el ámbito de sus atribuciones, una resolución terminante y con la suficiente trascendencia mediática para mandar el claro mensaje de que, con él en el Trono, la Corona no iba a tolerar esa situación ni

un minuto más. Fue así cómo —tras, al parecer, haber fracasado en el intento de hacer que la Infanta Cristina renunciara a sus derechos sucesorios— se llegó a la aprobación del Real Decreto 470/2015, de 11 de junio, por el que el rey revocaba la facultad de doña Cristina de usar el título de Duquesa de Palma de Mallorca, que Juan Carlos I le había conferido en 1997 con ocasión de su matrimonio con Iñaki Urdangarín. La decisión de despojar del Ducado de Palma a la Infanta tenía, ciertamente, un valor simbólico —en consonancia con las atribuciones del rey—, pero en absoluto irrelevante por lo que significaba de cambio de rumbo con respecto a la actitud mantenida por su padre. El nuevo rey hizo lo único que estaba en su mano hacer (ya que carece del poder de privar a la Infanta de sus derechos dinásticos, puesto que le vienen atribuidos por la Constitución), pero hizo más de lo que había hecho el anterior monarca. Ante la revocación del título nobiliario, el entorno de la Infanta respondió comunicando a la prensa que doña Cristina ya había manifestado al rey, en una carta manuscrita enviada días antes, su renuncia al Ducado de Palma, a lo que la Casa del Rey replicó que dicha misiva había llegado al monarca después de que este le notificara su decisión. Este cruce de reproches, nada edificante, demuestra que el tema de su hermana —mientras esta no tome la única decisión digna posible, que es la de renunciar a sus derechos sucesorios antes de iniciarse el juicio oral— sigue siendo una rémora para la renovación de la monarquía que parece haberse propuesto Felipe VI.

Por otro lado, por lo que respecta a la *esfera institucional*, hay que convenir con el profesor Javier García Fernández en que, «tras la abdicación de Juan Carlos I, se advierte un esfuerzo por parte del nuevo rey para mostrar transparencia». Uno de los grandes defectos de la monarquía española durante el reinado de Juan Carlos I ha sido, efectivamente, la situación de opacidad y oscurantismo casi totales de numerosos aspectos del funcionamiento de la Corona, en especial por lo que atañe al ámbito económico. No causa sorpresa, pues, que el diario *El Mundo*, en su documento «Cien propuestas para la regeneración democrática en España» publicado en el año 2004,

incluyera entre ellas la necesidad de que los presupuestos de la Casa Real estén sometidos a la necesaria transparencia. El nombramiento, en agosto de 2007, de un interventor para llevar las cuentas de la Casa Real fue un primer movimiento en dicha línea, pero totalmente insuficiente, pues se trataba de un cargo designado por el rey para formar parte del personal de su Casa, con una función más propia de gerente de las cuentas del monarca que de órgano de control efectivo y que, al carecer de la imprescindible independencia, difícilmente podía realizar una fiscalización que tuviera un mínimo de credibilidad. Como subrayaba el citado periódico en su editorial del 29 de agosto de 2007 con ocasión de dicho nombramiento, «de lo que se trata, en última instancia, es de controlar el destino del dinero público, y es lógico que haya transparencia. La opacidad solo contribuye a crear una aureola de secretismo, a levantar sospechas» y a dar argumentos «a quienes aspiran a una República como modelo de Estado». Por ello, ya entonces se planteó que todos los gastos del rey con dinero público tenían que estar sometidos al control de la Intervención General del Estado y del Tribunal de Cuentas y que —como es práctica habitual en todas las monarquías democráticas de Europa occidental— la contabilidad de la Casa Real debía ser pública.

En este sentido, la llegada al Trono de Felipe VI ha supuesto un avance en materia de transparencia de la Corona, pues tanto la Casa del Rey —en cuanto organismo público encargado de prestarle apoyo en su función de Jefe del Estado— como el propio monarca han adoptado diversas iniciativas tendentes a incrementar la publicidad, el ejercicio ejemplar y la fiscalización de su actividad. Estas medidas se enmarcan en los principios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada pocos meses antes de la proclamación del nuevo monarca, que incluye la Casa del Rey dentro de su ámbito de aplicación. Así, en el terreno contable, cabe destacar la suscripción, el 18 de septiembre de 2014, de un convenio de colaboración entre la Casa del Rey y la Intervención General del Estado para que esta última realice informes anuales de

auditoría a partir del ejercicio económico de 2015, que la Casa del Rey se compromete a publicar junto con las cuentas anuales aprobadas. También hay que mencionar la aprobación del Real Decreto 772/2015, de 28 de agosto, de modificación de la estructura de la Casa del Rey, por el que, amén de otras novedades, se establecen unos principios éticos y de conducta comunes que deben presidir la actuación de todas las personas que prestan servicio en dicho organismo. A su vez, el nuevo rey ha tomado alguna decisión relevante con vistas a la ejemplaridad y publicidad de las actuaciones privadas o personales de los integrantes de la Corona. En concreto, don Felipe acordó, con aplicación a partir del 1 de enero de 2015, un nuevo régimen de regalos a los miembros de la Familia Real inspirado en el previsto en la citada Ley 19/2013 para los altos cargos de todas las Administraciones públicas. Entre otras disposiciones, este nuevo régimen establece que los miembros de la Familia Real no aceptarán para sí regalos —se distingue entre personales e institucionales, debiendo estos últimos incorporarse al Patrimonio Nacional— que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni aceptarán favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones.

IX. Una obsesión de la clase política española: blindar jurídicamente al ex rey o «rey ad honorem»: la «chapuza» del aforamiento del ex rey ante el Tribunal Supremo

Hasta el 19 de junio de 2014, día en que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, el rey Juan Carlos I era *inviolable*, pues el artículo 56.3 de la Constitución le otorgaba esta ultra protección de forma taxativa y sin excepciones («la persona del rey es inviolable»). La doctrina entiende que la inviolabilidad vendría a ser un estatus personal de inmunidad jurídica, en especial frente a las leyes penales; por tanto, hasta el momento en que su abdicación produjo efectos jurídicos, no era posible imputarlo, procesarlo ni condenarlo, fuera cual fuera su conducta delictiva. Esta previsión constitucional,

propia del *Ancien Régime*, resulta incompatible con la existencia de un Tribunal Penal Internacional, que no admite excepciones personales a su jurisdicción. Además, no parece muy coherente que los tribunales españoles se consideren competentes para juzgar penalmente a Jefes o antiguos Jefes de Estado extranjeros (recordemos el caso Pinochet) y, en cambio, nuestra Constitución afirme que el nuestro no responde ante la Justicia. El profesor Enrique Gimbernat, en un brillante artículo titulado «Los privilegios penales de la Familia Real», ha escrito: «El artículo 56.3 de la Constitución establece que la persona del rey es inviolable... Ello quiere decir que el rey puede matar, violar o robar sin que por esos hechos sea posible abrir diligencias penales contra él, lo que vulnera no solo el principio de igualdad ante la ley, sino también el de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), pues los perjudicados por los eventuales asesinatos, violaciones o robos reales ni pueden exigir ante los tribunales que esas conductas punibles sean compensadas con la imposición de una pena al autor, ni tan siquiera obtener un resarcimiento económico por los daños sufridos con la prestación económica que lleva consigo la responsabilidad civil derivada del delito. Esta inviolabilidad del Jefe del Estado español —sigue diciendo el eminente penalista— apenas tiene paralelo en el Derecho Comparado actual».

Pues bien, como decíamos, Juan Carlos I perdió este privilegio excepcional y único en nuestro ordenamiento jurídico el 19 de junio de 2014. A partir de este momento, podía ser denunciado por cualquier persona ante cualquier tribunal por cualquier presunto delito u otro acto contrario a la ley. Este pensamiento produjo un profundo escalofrío a buena parte de la clase política española y, tal vez, al propio ex rey. Se temía que se presentarían, como así ocurrió, querellas o denuncias penales (como la referente a su presunta implicación en la trama golpista del 23 de febrero de 1981, que fue archivada por la Audiencia Nacional) y, sobre todo, demandas civiles relacionadas con supuestas paternidades extramatrimoniales (que también fueron inadmitidas por el Tribunal Supremo). La prensa conservadora de aquellos días

incluía interesados titulares alarmistas, como que el ex rey «quedaría desprotegido» o al albur de los numerosos «querulantes que pululan por España». Esta alarma palaciega y la vergonzante prisa por resolverla, fuera como fuera, condujeron al Parlamento —en acertadas palabras del Presidente del Congreso de los Diputados, Jesús Posada— a realizar una «verdadera chapuza» legislativa. En concreto, aquella *desprotección judicial* del rey (es decir, el hecho de gozar *solo* de la misma protección que tiene cualquier ciudadano) se *apañó* a través de la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En efecto, su artículo único, entre otras modificaciones, incluye un nuevo artículo 55 bis en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, quedando redactado como sigue:

«... las Salas de lo Civil y de lo Penal del *Tribunal Supremo*... conocerán de la tramitación y enjuiciamiento de las acciones civiles y penales, respectivamente, dirigidas contra la reina consorte o el consorte de la reina, la Princesa o Príncipe de Asturias y su consorte, *así como contra el rey o reina que hubiere abdicado* y su consorte».

En suma, al rey (*ad honorem*) Juan Carlos, que ya no es inviolable, se le ha aforado con la máxima garantía, estableciendo que —a partir de ahora— el conocimiento de las acciones, civiles o penales, que se dirijan contra él solo podrán ser conocidas por el Tribunal Supremo, cuyos magistrados están adornados, como es sabido, de una proverbial prudencia en la toma de decisiones. Se elimina, de este modo, la posibilidad de que dichas acciones sean falladas, en primera instancia, por el juez natural. Recordemos que la Constitución nada prevé al respecto; por tanto, el fuero del ex rey era, antes de la reforma legal citada, el de cualquier ciudadano. Coincidiendo con el profesor Ruiz Robledo, lo que más nos inquieta de este asunto «es esa referencia continua a la desprotección y a la necesidad de *blindar* al ex rey». En efecto, ante tal insistencia, nos surge con preocupación esta pregunta: «¿Pero no estamos en un Estado de Derecho en el que todos los jueces

nos protegen a todos los ciudadanos?» Lo que ocurre —como subraya el catedrático de la Universidad de Granada— es que «en España, como en la granja de Orwell, unos españoles son más iguales que otros».

Resuelto, con independencia de que nos parezca de forma más o menos acertada, el tema procesal para los actos futuros del ex rey Juan Carlos I, no podemos soslayar una cuestión más vidriosa: el de su hipotética responsabilidad judicial por los actos que hizo cuando era rey de verdad (y no solo de forma nominal, como ahora, por concesión graciosa del Gobierno). El Ejecutivo del Presidente Rajoy se apresuró a dar su opinión al respecto (que, obvio es decirlo, no vincula a los tribunales y menos todavía al Tribunal Constitucional), en el sentido que el ciudadano Juan Carlos mantendría su inviolabilidad por todos los actos, públicos y privados, llevados a cabo mientras fue rey. También en este punto el profesor Ruiz Robledo ha hecho acertadas puntualizaciones, que no podemos sino compartir. Ciertamente, creemos que la inviolabilidad que otorga al rey el artículo 56.3 de la Constitución prohíbe perseguirlo cuando ha abandonado aquella condición por los actos que realizó «mientras fue Jefe del Estado, *siempre y cuando fuera en esa calidad de Jefe del Estado*», pues, «en esos casos, la responsabilidad automáticamente se trasladaría a la persona que hubiera refrendado el acto» (el Presidente del Gobierno o un ministro, como el mismo artículo 56.3 señala). Ahora bien, más dudoso es «*que la inviolabilidad también alcance a los actos privados* porque en el hipotético caso de una ilegalidad en esa esfera (digamos en la administración de su patrimonio o en la conducción de un coche) la razón de garantizar al máximo la independencia y la honorabilidad del Jefe del Estado ya no se dan».

X. ¿Tiene futuro la monarquía en España?

La Jefatura del Estado vitalicia y hereditaria, esencia de la monarquía, supone una grave quiebra en el sistema democrático, que —por definición— exige que todos los poderes políticos sean de duración

limitada y origen electivo. Acceder a la máxima Magistratura del Estado teniendo como único mérito haber nacido en una determinada familia en un determinado orden cronológico, supone una evidente ruptura del principio democrático y de la racionalidad política. La monarquía, pues, no solo es una institución que rompe con la idea de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley (consagrando una discriminación *por razón de nacimiento*, prohibida expresamente en el artículo 14 de la Constitución), sino que, además, nos priva de un derecho de especial significado democrático: el de poder ocupar algún día la Jefatura de la comunidad política a la que pertenecemos. Por todo ello, puede afirmarse, sin duda, que las monarquías son anacronismos, residuos de otras épocas, anomalías democráticas, arcaísmos políticos y, consecuentemente, instituciones en franco retroceso. En efecto, todas las monarquías inseridas en sistemas democráticos —como es el caso de la española— son una anormalidad política, que el viento de la historia va eliminado sin vuelta atrás. En concreto, si hasta hace doscientos cincuenta años la práctica totalidad de los Estados tenían como Jefe del Estado un rey (con este u otro nombre), hoy apenas unos pocos conservan esta figura. Por otra parte, pero sin abandonar este ámbito de reflexión, cabe poner de relieve una curiosa circunstancia de la historia de la monarquía española en la Edad Contemporánea: desde Carlos III (1716-1788) hasta nuestros días, no han fallecido dos Borbones sucesivos ciñendo la Corona de España. En efecto, si uno ha muerto reinando, el siguiente lo ha hecho destronado y en el exilio. Más en concreto, Carlos III acabó sus días siendo rey; Carlos IV lo hizo en el exilio de Nápoles; Fernando VII, reinando; Isabel II, en el exilio de París; Alfonso XII, reinando; y Alfonso XIII, en el exilio de Roma. Don Juan Carlos no romperá esta cadena histórica y morirá siendo rey de España I (aunque sea *ad honorem*). La historia, aún por escribir, dirá qué sucederá con el reinado de Felipe VI y, sobre todo, señalará el porvenir de la monarquía en España.

Desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional, el debate sobre el futuro de la monarquía en el sistema político español

debe partir de una clara premisa: la Constitución de 1978 —a diferencia de otras de nuestro entorno, como la francesa, la alemana o la italiana— no contiene preceptos que se declaren total o parcialmente inmodificables. En nuestro vigente ordenamiento constitucional, el poder de reforma no tiene limitaciones externas de ningún tipo y puede, por tanto, alterar libremente el contenido de la Norma Fundamental siguiendo los procedimientos establecidos en su título X. En consecuencia, toda la Constitución es susceptible de cambio, y la pretensión de modificarla —incluso radicalmente— encuentra indudable apoyatura en su propio texto. Ello incluye, evidentemente, la regulación de la Jefatura del Estado, ya que tanto el artículo 1.3, que define la forma política del Estado español como «monarquía parlamentaria», como el título II, dedicado a la Corona, pueden ser totalmente modificados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 168 de la Constitución. En definitiva, como ha subrayado el profesor Enrique Gimbernat, «es obvio que la sustitución del actual régimen por otro republicano es una idea que puede defenderse con toda legitimidad dentro del vigente marco legal».

XI. Los límites a la crítica de la monarquía: Tribunal Constitucional versus Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Esa legítima defensa del cambio a una forma republicana de Jefatura del Estado implica la posibilidad de —dentro de los márgenes constitucionales de la libertad de expresión— criticar con la máxima severidad, tanto en el contenido como en la forma, la actual institución monárquica. Como precisó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia de 15 de marzo de 2011 (caso Otegi Mondragón contra España), «el hecho de que el rey ocupe una posición de neutralidad en el debate político, una posición de árbitro y símbolo de la unidad del Estado, no podría ponerlo al abrigo de toda crítica en el ejercicio de sus funciones oficiales o —como en el caso— como representante del Estado que simboliza, en particular para los que rechazan legítimamente

las estructuras constitucionales de este Estado, incluido su régimen monárquico». En el mismo sentido, señaló que «el hecho de que el rey «no esté sujeto a responsabilidad» en virtud de la Constitución española, en particular, a nivel penal, no podría suponer un obstáculo en sí al libre debate sobre su posible responsabilidad institucional, o incluso simbólica, a la cabeza del Estado, dentro de los límites del respeto a su reputación como a la de cualquiera». Y, en cuanto a la forma de manifestación de esa crítica, afirmó que «es precisamente cuando se presentan ideas que ofenden, chocan o perturban el orden establecido cuando la libertad de expresión es más preciosa» (§ 56).

Esta misma línea de pensamiento es la que había expuesto el magistrado Ramón Sáez de Valcárcel en su excelente Voto Particular discrepante a la Sentencia de la Sala Penal de la Audiencia Nacional de 6 de diciembre de 2008, que condenó a unos jóvenes catalanes por quemar una foto de los reyes en una plaza de Girona al final de una manifestación de protesta contra la visita real a esa ciudad. Para dicho magistrado, tal acción debía considerarse «un acto de crítica política a la forma de gobierno», ya que «esa opinión cuestiona instituciones básicas de nuestro sistema —la monarquía como forma del Estado, su carácter hereditario como fuente de poder (...)— y goza de amparo jurídico en un sistema democrático, que se sostiene por el pluralismo y la libre confrontación de ideas en una opinión pública madura, precondition de la noción de democracia. La conducta objeto de condena es expresión de una disidencia política, por lo que su sanción penal compromete derechos humanos fundamentales, como la libertad ideológica y la libertad de expresar opiniones, libertades reconocidas en los artículos 16.1 y 20.1.a de nuestra Constitución. Las peculiaridades del acto público y colectivo de protesta —manifestación en la vía pública, quema de una foto institucional del rey y la reina, colocación de la imagen con el pie arriba, los autores iban embozados— no lo excluyen del ámbito de lo permitido en una sociedad democrática, que pretende respetar y proteger la crítica a las instituciones, porque dicha crítica realiza los valores superiores de la libertad y el pluralismo (artículo 1.1.

de la Constitución). (...) Prender fuego a banderas, símbolos, fotografías o representaciones iconográficas del poder en manifestaciones callejeras es un hecho normal en nuestro mundo globalizado, una manera de exteriorizar un rechazo radical (...) de expresión de disconformidad y crítica política. Los objetos que se consumen en la ira popular son símbolos del poder y la acción está cargada de sentido. (...) Quemar una efigie o un icono del poder es un acto ritual, persigue poner de manifiesto que ese símbolo de la fuerza estatal es mortal, al contrario que el fuego de Zeus. Por ello, el disidente se confronta con la efigie, no insulta, solo expresa rechazo. (...) El acto de quemar ese símbolo del poder constituido en nuestro Estado significa un rechazo a la institución de la monarquía, forma de gobierno hereditaria. Por principio, en un sistema democrático no puede haber obstáculos a la libre circulación de opiniones, ideas o juicios de valor sobre las formas políticas. (...) En la acción incriminada —la quema simbólica de una efigie del poder— no se detecta ningún elemento que pueda objetivamente afectar a la dignidad, la fama o la propia estima del rey o de la reina. (...) La opinión pública libre es la sustancia de la democracia y la crítica política realiza el necesario control y el cuestionamiento de las instituciones, constituye la entraña de la democracia en su concepción clásica. Ninguna autoridad se sustrae a la crítica política. En puridad, cuanto más poder más sometimiento a la crítica, desde luego menor esfera de protección del honor de las personas que lo ocupan, siempre de manera provisional en democracia. Son indicios sobre la calidad de la esfera pública. El rey ostenta la Jefatura del Estado, cuya forma política es la monarquía. Además de hereditaria, por ello no electiva, no sometida a sufragio universal, la persona del rey es inviolable e irresponsable (artículo 56.3 de la Constitución). *Esos rasgos determinan que el espacio de protección de su persona, y de la propia institución, ante la crítica política sea, incluso, inferior a la de otras personas o instituciones públicas.* Además, la posibilidad de reforma constitucional y de modificación de la forma política del Estado es una alternativa legítima y amparada por el ordenamiento jurídico, porque la soberanía reside en el pueblo

del que emanan todos los poderes. (...) La protesta social —terminaba diciendo el Voto Particular— solo accede a los medios mediante actos rituales —como, por ejemplo, la quema de los iconos del poder—, si son reprimidos penalmente se impide el desarrollo del espíritu crítico, alimento de la libertad».

El Tribunal Constitucional ha venido a sumarse a este debate con la Sentencia 177/2015, de 22 de julio, en la que expresa un criterio claramente opuesto al que —como se acaba de ver— manifestaron el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el magistrado Sáez de Valcárcel. En dicha sentencia, el Pleno del Tribunal Constitucional —con el parecer discrepante de cuatro magistrados— desestima el recurso de amparo interpuesto por los dos condenados en la citada sentencia de la Audiencia Nacional por quemar públicamente una foto de los reyes. La mayoría del Tribunal Constitucional basa su decisión en «el significado netamente incitador al odio» de la quema de la fotografía, ya que, vistas las circunstancias en que se llevó a cabo, «no figura dato alguno que sustente la tesis que los demandantes esgrimen en pro del legítimo ejercicio del derecho de crítica hacia la institución monárquica», por lo que «la acción merecedora de reproche penal ha de ser valorada conforme a su naturaleza intrínseca, es decir, como una muestra de exclusión de quienes los recurrentes identifican con la Corona» (F. J. 4). A juicio del Tribunal Constitucional, «las penas impuestas a los demandantes no vulneran el derecho fundamental a la libertad ideológica (artículo 16.1 de la Constitución), pues sin perjuicio del trasfondo antimonárquico de su comportamiento, de todo punto evidente, el reproche penal que realizan las sentencias impugnadas no se fundamenta en el posicionamiento ideológico de los recurrentes, sino en el contenido de un acto episódico de naturaleza simbólica». Por ello, «la condena penal carece del proscrito efecto disuasorio respecto de la exteriorización de un determinado credo político en torno a la institución monárquica o, más concretamente, respecto de la figura del rey, ya que tal condena se anuda, exclusivamente, al tratamiento de incitación al odio y a la exclusión de un sector de la población

mediante el acto de que fueron objeto los retratos oficiales de los reyes» (F. J. 5).

En esta sorprendente apelación al llamado «discurso del odio» para fundamentar la denegación del amparo, parece advertirse, a nuestro modo de ver, una cierta preocupación del Tribunal Constitucional por blindar a la monarquía de las formas más severas de crítica. Así lo sostuvo en su Voto Particular la magistrada Adela Asua (al que se adhirió el magistrado Fernando Valdés Dal-Ré), ya que «calificar la quema del retrato real como una expresión del «discurso de odio», como se hace en la actual Sentencia, no puede considerarse sino un ejercicio errático en la búsqueda de una cobertura jurídica que se antoja imposible, tratando de justificar de cualquier manera la desestimación del presente recurso de amparo». Por ello, estimó que, «en definitiva, la posición defendida por la opinión mayoritaria parece asumir implícitamente que la tutela del honor o el prestigio de la monarquía propiamente no puede prevalecer sobre la libertad de expresión, pues no otra conclusión puede obtenerse del enfoque argumental ceñido al discurso de odio y de la violencia que la quema de la foto real expresaría». De igual modo, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, en su Voto Particular, entendió que «el contexto de actuación de los recurrentes se relaciona, además, con cuestiones de relevancia general sobre la forma política del Estado y la vigencia de los órganos constitucionales como elementos definidores de nuestro sistema constitucional. Esta circunstancia también debe ser objeto de consideración al ponderar los intereses en juego, al igual que el hecho de que no aparece que la conducta enjuiciada implicase una crítica directa sobre aspectos personales o íntimos de los reyes, sino que todos los datos recogidos en las sentencias de primera instancia y de apelación ponen de manifiesto que se trataba de una manifestación de hostilidad al órgano constitucional que encarnan. Estos elementos atestiguan y acentúan el carácter de crítica institucional y política de la conducta de los recurrentes ajena al núcleo de la dignidad de las personas y desde luego a su integridad física o seguridad personal. En este marco resultan ampliados los límites de la crítica constitucionalmente

protegida, pues no es la misma la posición constitucional que ocupa el honor de las personas que la que ocupa la dignidad o el prestigio de las instituciones». En consonancia con ello, afirmó que «una valoración intelectual de los hechos declarados probados en la vía judicial previa solo permite concluir que la finalidad predominantemente política del mensaje que se lanzaba con la conducta desarrollada por los recurrentes no comportó, a pesar de su hostilidad a la institución monárquica, la difusión de un discurso de incitación a la violencia contra la Corona o sus titulares ni expresó amenaza alguna contra ellos. Y, en esa medida, al tratarse de un mero acto de rechazo hacia la institución monárquica, constitucionalmente protegido, no puede legitimar por sí solo ninguna restricción del ejercicio de la libertad de expresión mediante la imposición de una sanción penal». Tal vez, como en otras sonadas ocasiones, deberá ser el Tribunal Europeo de Derechos Humanos quien, desde Estrasburgo, proteja la libertad de expresión de los españoles que no ha encontrado, entre nosotros, la necesaria tutela.