

ARTÍCULOS

MONARQUÍA, REFERÉNDUM Y REFORMA CONSTITUCIONAL

VÍCTOR FERRERES COMELLA*

Monarquía, referéndum y reforma constitucional

Con motivo del debate político acerca del futuro de la monarquía en España, se ha planteado la cuestión de si sería constitucionalmente lícito convocar un referéndum para que los ciudadanos pudieran expresar sus preferencias sobre la alternativa entre monarquía y república. En concreto, la duda se refiere a si el artículo 92 de la Constitución presta cobertura a un referéndum de ese tipo. En este trabajo, se exponen las razones que justifican una respuesta negativa a esta pregunta.

PALABRAS CLAVE

Monarquía, Referéndum, Reforma constitucional, Democracia, Consenso, Rigidez constitucional, Poder constituyente.

Monarchy, referendum, and constitutional reform

In the context of the political debate in Spain about the future of the monarchy, the question has arisen whether it would be constitutionally legitimate to hold a referendum to allow citizens to express their preferences regarding the option between a monarchy and a republic. In particular, the legal controversy refers to the extent to which article 92 of the Constitution can provide legal support for the organization of such a referendum. In this article, reasons are offered to justify a negative answer to this question.

KEY WORDS

Monarchy, Referendum, Constitutional reform, Democracy, Consensus, Constitutional rigidity, Constituent power.

Fecha de recepción: 12-11-2018

Fecha de aceptación: 15-11-2018

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, se ha intensificado en España el debate acerca de la forma monárquica del Estado. Varios partidos políticos defienden abiertamente la necesidad de una reforma que lleve a la instauración de la república. Las encuestas revelan que un sector relevante de la ciudadanía muestra su preferencia por dicho cambio. A la vista de esta evolución, es pertinente afrontar el interrogante siguiente: De acuerdo con el marco constitucional existente en España, ¿resultaría posible convocar un referéndum para que los ciudadanos se pronunciaran sobre la continuidad de la monarquía? Concretamente, ¿sería lícito utilizar el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución, para que el electorado pudiera expresar su opinión al respecto?

Recordemos que el artículo 92 dispone en su primer apartado que *“las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”*. El referéndum lo

convoca formalmente el Rey, *“mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados”*, según prevé el apartado segundo de dicho artículo. Por su parte, el artículo 6 de la *Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*, precisa que la mayoría requerida para la autorización del referéndum es la mayoría absoluta.

¿Cabe recurrir a este mecanismo de participación popular para que la ciudadanía pueda manifestar sus preferencias acerca de la alternativa entre monarquía y república? En las breves reflexiones que siguen me propongo defender una respuesta negativa a este interrogante, a partir de la interpretación del texto constitucional que me parece más adecuada.

En síntesis, la idea que voy a exponer es muy sencilla: la celebración de un referéndum consultivo sobre la monarquía, bajo la cobertura del artículo 92, supone infringir el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 168. Los argumentos para sostener que se produce esta infracción no son puramente formales, sino que están vinculados a razones políticas de fondo, como veremos.

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra. Consultor del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Barcelona).

LOS DATOS CONSTITUCIONALES

Como es sabido, la Constitución española establece dos procedimientos distintos de reforma constitucional, según la materia que resulte afectada. El procedimiento contemplado en el artículo 167 es el que opera por regla general, mientras que el regulado en el artículo 168, más gravoso, se debe poner en marcha cuando se pretende llevar a cabo una revisión total de la Constitución, o una reforma parcial que afecte a determinados contenidos (los del Título Preliminar; Capítulo 2.º, Sección 1.ª del Título I; y Título II).

El procedimiento del artículo 167 exige la aprobación de la reforma por una mayoría de 3/5 del Congreso y del Senado. Si no hay acuerdo entre ambas cámaras, se intenta obtenerlo mediante una comisión paritaria de diputados y senadores. La reforma se puede aprobar, en última instancia, si cuenta con el voto favorable de 2/3 del Congreso y mayoría absoluta del Senado. Para que la reforma sea sometida a referéndum, deben solicitarlo la décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.

El procedimiento del artículo 168, en cambio, es más gravoso. La propuesta de reforma (el “principio” de reforma) debe ser respaldada por mayoría de 2/3 del Congreso y del Senado. Ello provoca la “disolución inmediata” de las Cortes. Las nuevas Cortes deben ratificar la reforma por mayoría de 2/3 de cada cámara. Finalmente, el texto de la reforma se somete a referéndum para su ratificación.

A pesar de las diferencias entre estos dos procedimientos, existe un rasgo común: la iniciativa popular está excluida. En efecto, el artículo 166, cuando regula la iniciativa de reforma constitucional, remite a los apartados 1 y 2 del artículo 87, por lo que se desprende claramente que tienen derecho de iniciativa el Gobierno, el Congreso, el Senado y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, pero no los ciudadanos.

El Tribunal Constitucional ha sido riguroso al interpretar esta exclusión de la iniciativa popular en el contexto de la reforma constitucional. Según el Tribunal, los ciudadanos no pueden ejercer la iniciativa de reforma, ni siquiera indirectamente: no pueden movilizarse para pedir a los órganos pertinentes que ejerzan su iniciativa de reforma. Así, en la Sentencia 76/1994, de 14 de marzo, el Tribunal Constitucional afirmó que la Mesa del Parlamento Vasco había obrado correctamente al rechazar una pro-

puesta ciudadana para que el Parlamento Vasco instara ante las Cortes Generales una reforma de la Constitución, relativa a los derechos históricos de los territorios forales. “*En rigor, la proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar*”, razonó el Tribunal, “*ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución Española, excluida de la iniciativa popular por el art.166 C.E.*” (FJ 5).

No suscita duda alguna cuál de los dos procedimientos de reforma constitucional hay que utilizar si se desea suprimir la monarquía y reemplazarla por una república: es obvio que es preciso seguir los trámites regulados en el artículo 168, en la medida en que la reforma afecta al Título II (íntegramente dedicado a la Corona), así como al artículo 1.3 (que define al Estado español como monarquía parlamentaria, y que forma parte del Título Preliminar).

Pues bien, es importante entender la lógica interna del procedimiento de reforma agravado regulado en el artículo 168. El procedimiento se compone de cuatro etapas. La primera de ellas es de naturaleza parlamentaria: el Congreso y el Senado aprueban, por mayoría de 2/3, el “principio” de reforma. La segunda etapa es de índole popular: se disuelven inmediatamente las cámaras y se celebran elecciones. Estas se transforman en una especie de referéndum indirecto sobre la reforma proyectada. La tercera etapa vuelve a ser parlamentaria: una vez elegidas las nuevas Cortes Generales, el Congreso y el Senado deben ratificar la decisión de reformar la Constitución, estudiar el nuevo texto y aprobarlo finalmente por mayoría de 2/3. La cuarta y última etapa vuelve a tener carácter popular: es preceptivo someter la reforma a referéndum de los ciudadanos. Este referéndum, obviamente, es vinculante: la reforma solo será efectiva si el resultado del referéndum es favorable a ella.

Se encadenan, así, cuatro momentos, dos de ellos parlamentarios y dos de ellos populares, y la secuencia es simétrica: parlamentario/popular/parlamentario/popular.

La pregunta que debemos plantearnos, entonces, es si supone o no una infracción del procedimiento regulado en el artículo 168 celebrar un referéndum consultivo sobre la monarquía, al amparo del artículo 92, *con carácter previo* al momento en que las Cortes Generales ponen en marcha ese procedimiento. La respuesta, como voy a tratar de mostrar, es que, en efecto, la realización de dicho referéndum supone una quiebra del procedimiento de reforma contemplado en la Constitución.

LOS PRECEDENTES: LA RESPUESTA CONSTITUCIONAL AL “PLAN IBARRETXE”

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, dictada a propósito del “Plan Ibarretxe”, sentó la doctrina general acerca de la viabilidad constitucional de las consultas populares. De dicha doctrina se puede deducir la consecuencia de que sería inconstitucional que los poderes públicos convocaran un referéndum sobre la monarquía al amparo del artículo 92.

En efecto, en dicha sentencia, el Tribunal estimó un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, frente a una ley del Parlamento Vasco que convocaba a los ciudadanos de esa Comunidad para que participaran en una consulta popular sobre “*la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*”. En esencia, la consulta prevista habría versado sobre las reformas necesarias para otorgar un nuevo estatus político al País Vasco, creando “*las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español*”, según se explicaba en la exposición de motivos de dicha ley.

El Tribunal consideró, en primer lugar, que la consulta popular a celebrar en el País Vasco era, en realidad, un referéndum encubierto. El Tribunal recordó que la Constitución (en el artículo 149.1.32) confiere al Estado competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Resultaba claro, pues, que el Parlamento Vasco carecía de competencia para convocar un referéndum de forma unilateral, sin contar con la autorización del Estado.

El Tribunal habría podido quedarse aquí, declarando inconstitucional la ley vasca por este solo motivo, de naturaleza competencial. En lugar de ello, entró a valorar los otros motivos que fueron aducidos por el Presidente del Gobierno para atacar la ley. Concretamente, el Tribunal sostuvo que, más allá de la cuestión competencial, la ley era inconstitucional porque el asunto que se pretendía someter a consulta popular de los ciudadanos vascos entraba de lleno en la materia reservada al procedimiento de reforma constitucional del artículo 168. Según el Tribunal, la correspondiente reforma debe hacerse siguiendo el cauce previsto en dicho artículo, en el que no se incluye un referéndum consultivo a celebrar con carácter previo a la discusión parlamentaria.

Por lo tanto, incluso si el referéndum sobre el Plan Ibarretxe hubiera sido convocado o autorizado por el Estado, habría sido inconstitucional, por versar sobre materia reservada al procedimiento de reforma constitucional del artículo 168:

“El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido (...) se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado (...)”(FJ 4).

Este pronunciamiento del Tribunal no era estrictamente necesario para fundar el fallo declarativo de la inconstitucionalidad de la ley vasca. El Tribunal, en un ejercicio de “minimalismo judicial”, habría podido decretar la nulidad de la ley por un vicio competencial, dejando abierta la cuestión de si sería o no constitucional un referéndum autorizado por el Estado, sobre ese mismo asunto, o sobre otro asunto que también hubiera de desembocar en una reforma constitucional.

La doctrina que el Tribunal fijó en esta sentencia (y que luego ha confirmado en pronunciamientos posteriores, a propósito del proceso independentista catalán, como en la sentencia 114/2017, de 17 de octubre), es ciertamente razonable, como tendremos ocasión de comprobar al proyectarla sobre el asunto específico de la abolición de la monarquía. Ahora bien, la argumentación que la sustenta es parca. El Tribunal no hizo explícita la razón de fondo por la que debemos concluir que la realización de un referéndum consultivo, con carácter previo a la puesta en marcha del procedimiento de reforma constitucional, supone alterar dicho procedimiento. El Tribunal se limitó a constatar, en un plano formal, que el artículo 168 dispone los trámites que hay que seguir, entre los que no figura un referéndum consultivo en una etapa preliminar.

Es necesario, por ello, profundizar en la razón por la cual la inserción de este mecanismo de participación popular socavaría, en efecto, el sistema de reforma constitucional que tenemos.

EL ORDEN DE LOS FACTORES IMPORTA: EL DESEQUILIBRIO POLÍTICO QUE SUPONE LA INSERCIÓN DE UN REFERÉNDUM CONSULTIVO EN LA ETAPA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Según hemos visto, el artículo 168 de la Constitución configura una secuencia de cuatro momentos,

alternándose un momento parlamentario con un momento popular posterior. El orden, naturalmente, importa. El constituyente ha querido que el papel de la ciudadanía sea el de ratificación de un acuerdo *supermayoritario* previamente alcanzado por los representantes políticos. Ese acuerdo es relativamente abstracto en una primera etapa (“principio” de reforma) y más detallado con posterioridad (el “texto” de la reforma constitucional). Pero en ambos casos se abre primero el espacio para la deliberación y negociación parlamentarias, y se convoca luego a la ciudadanía, para que ratifique o rechace lo acordado por sus representantes.

Esta estructura procedimental resulta especialmente necesaria para estabilizar una Constitución que refleja el consenso político originario que se logró a partir de la búsqueda de soluciones de equilibrio entre propuestas de diferente signo, de las que eran portadoras los diversos partidos políticos. En el momento constituyente, los partidos políticos abordaron de forma interrelacionada los distintos temas controvertidos, integrando en un acuerdo global los concretos pactos que se iban logrando. La circunstancia de que la intensidad de las preferencias políticas de los diversos actores no fuera la misma en relación con cada tema facilitó la búsqueda del consenso. Es lógico que, para asegurar la fuerza normativa de la Constitución, los partidos políticos decidieran que cualquier reforma constitucional que se llevara a cabo en el futuro tendría que contar con un consenso semejante al que se forjó en el momento constituyente. Por ello, de acuerdo con el sistema de reforma establecido, es imperativo que se desarrolle primero un proceso de deliberación y negociación parlamentarias, en el contexto del cual debe aflorar un nuevo consenso político favorable a determinada reforma. Solo si se consigue este consenso parlamentario se puede dar el paso siguiente: recabar el respaldo de la ciudadanía (necesario, en el supuesto del artículo 168; opcional, en el caso del artículo 167).

Es importante poner de relieve que la Constitución no se limita a exigir que se abra un momento parlamentario antes de que se produzca el momento popular. La Constitución va más allá. Exige que ese momento parlamentario inicial tenga una especial calidad: *debe reunirse una supermayoría favorable a la reforma*. Para poder proceder a consultar a la ciudadanía, en efecto, no basta con que una mayoría de representantes políticos sea partidaria de un determinado cambio constitucional. Es necesario que exista un amplio acuerdo, que alcance una supermayoría de 2/3 de ambas cámaras legislativas (en el caso del procedimiento

previsto en el artículo 168), para poder dar el paso de hacer intervenir al cuerpo electoral.

Este dato es importante, pues permite dar respuesta a un posible argumento a favor de la utilización del referéndum previsto en el artículo 92 para consultar a los ciudadanos acerca de la monarquía. El argumento sería el siguiente: La Constitución rechaza expresamente, en el artículo 166, la iniciativa popular en materia de reforma constitucional porque desea que el primer eslabón de la cadena sea de naturaleza parlamentaria. Ahora bien, como es sabido, el referéndum del artículo 92 solo puede llevarse a cabo por decisión de los representantes políticos. El referéndum, en efecto, lo propone el Presidente del Gobierno, con la autorización de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. En este sentido, el referéndum del artículo 92 contrasta con otros mecanismos de participación popular que son activados por decisión de la propia ciudadanía, como sucede, por ejemplo, con las *ballot initiatives* que existen en muchos estados de los Estados Unidos. Y contrasta también con la iniciativa legislativa popular, que se desarrolla espontáneamente sin mediación de los representantes políticos. En definitiva, de acuerdo con esta tesis, lo que la Constitución española rechaza, en el campo de la reforma constitucional, es la iniciativa popular, pero no el referéndum consultivo del artículo 92, pues este solo se celebra por decisión de los representantes parlamentarios.

Frente a este argumento, hay que oponer lo siguiente: es cierto que el referéndum del artículo 92 es convocado por decisión de los representantes políticos, pero el hecho relevante es que basta con la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Ello contrasta con el espíritu del procedimiento diseñado en el artículo 168, de acuerdo con el cual solo una supermayoría parlamentaria de 2/3 (en ambas cámaras) a favor del principio de reforma puede dar lugar a que se consulte al pueblo, a través de elecciones anticipadas, y solo la formación de idéntica supermayoría a favor del texto articulado puede llevar a que se dé entrada a los ciudadanos a través de un referéndum de ratificación. Es obvio que no es lo mismo que una mayoría absoluta del Congreso decida convocar al pueblo en referéndum, a que lo haga una supermayoría de 2/3 del Congreso y del Senado.

Por todo ello, en virtud de la lógica del sistema de reforma constitucional que tenemos, la abolición de la monarquía debe ser fruto del consenso

entre las principales fuerzas políticas, lo que significa que debe lograrse un acuerdo supermayoritario en las Cortes Generales. Incorporar un referéndum consultivo en una etapa preliminar, antes de que se haya abierto el espacio para la deliberación y negociación parlamentarias, supone alterar el sistema de reforma que el constituyente configuró.

UN BREVE APUNTE DE DERECHO COMPARADO

Es útil traer aquí a colación, brevemente, un interesante ejemplo de Derecho comparado. Se trata del asunto *Scott Kohlhaas v. State of Alaska Office of the Lieutenant Governor* (Supreme Court of Alaska No. S-13024, 15 de enero de 2010). En el año 2007, el Sr. Kohlhaas solicitó que se celebrara una consulta popular para que los ciudadanos de Alaska se pudieran pronunciar acerca de la conveniencia de modificar las normas legales pertinentes, tanto las federales como las estatales, a fin de que Alaska se pudiera separar de los Estados Unidos y convertirse así en un Estado independiente. Las autoridades de Alaska rechazaron la celebración de dicha consulta popular, y el caso acabó en el Tribunal Supremo de Alaska.

El Tribunal Supremo adoptó una posición muy prudente. Evitó entrar en grandes disquisiciones constitucionales y se limitó a constatar lo siguiente: Para que Alaska llegue a ser un Estado independiente, es necesario, como mínimo, modificar la Constitución de Alaska, pues esta consagra explícitamente la pertenencia de Alaska a los Estados Unidos. Pues bien, la Constitución de Alaska (en su artículo XIII) estipula que la reforma constitucional debe ser aprobada por una convención constitucional, y ratificada luego por los ciudadanos. Alternativamente, la reforma puede ser aprobada por una supermayoría de 2/3 de cada cámara de la asamblea legislativa estatal, y ratificada por los ciudadanos con posterioridad. Siendo ello así, la celebración de una consulta popular *antes* de que se haya pronunciado la convención constitucional o la asamblea legislativa supone alterar el sistema de reforma constitucionalmente previsto. En consecuencia, concluyó el Tribunal, las autoridades de Alaska obraron correctamente al rechazar la convocatoria de la consulta, aunque esta cumpliera con todos los demás requisitos que el ordenamiento jurídico establece.

Y es que, en efecto, la lógica de un sistema de reforma que combina un momento parlamentario con

un posterior momento popular no es la misma lógica que la de un sistema que introduce un momento popular al inicio del procedimiento, aunque sea con carácter complementario a la posterior combinación de momentos parlamentario y popular.

UNA POSIBLE OBJECCIÓN: SE TRATA DE UN REFERÉNDUM “MERAMENTE CONSULTIVO”

Frente a la tesis defendida hasta ahora, cabría objetar como sigue: En realidad, el referéndum del artículo 92 es puramente “consultivo”, según dispone explícitamente la Constitución. A diferencia de los dos momentos populares incorporados en el procedimiento del artículo 168 (las elecciones anticipadas y el referéndum de ratificación), en que es necesario que la ciudadanía otorgue su apoyo a la reforma, el referéndum del artículo 92 es de carácter meramente consultivo. Se trata, simplemente, de conocer las preferencias de los ciudadanos a través de este instrumento de participación. Los representantes políticos deben asumir luego su propia responsabilidad y alcanzar los pactos que estimen pertinentes. El referéndum consultivo, de acuerdo con este planteamiento, no priva a los representantes políticos de la autoridad que la Constitución les confiere para decidir si reformar o no la Constitución y en qué términos hacerlo. Siguen siendo los dueños del procedimiento en este punto. El titular del poder de iniciar y tramitar la reforma mantiene, así, intactas sus atribuciones.

Ahora bien, esta objeción peca de un exceso de formalismo. Podemos aceptar que el referéndum del artículo 92 es formalmente consultivo y que, por ello, su celebración no socava la autoridad jurídica del poder de reforma. Pero la realidad política de las cosas es bien distinta: el poder de iniciar y tramitar la reforma se ve altamente condicionado, de hecho, por las preferencias que el electorado haya expresado por medio de dicho referéndum.

En efecto, si el resultado del referéndum es favorable a la república, ¿qué se supone que deben hacer los representantes parlamentarios? ¿Es pensable, políticamente, que se desarrolle un proceso de negociación en las Cortes que pueda culminar en el mantenimiento de la monarquía? Los partidarios de la república cuentan en ese contexto con el respaldo de la mayoría de ciudadanos (“el pueblo soberano ha hablado”, dirán). ¿Qué pueden oponer los partidos políticos favorables a la con-

servación (aunque sea con reformas) de la monarquía? ¿Con qué argumentos pueden bloquear la obtención de la supermayoría parlamentaria necesaria para modificar la Constitución en la línea de lo expresado por los ciudadanos? No es exagerado decir que el destino de la Corona se decide en ese referéndum previo, por muy “consultivo” que sea. Lo que viene después, en el plano parlamentario, es mera formalización de una decisión política ya tomada.

Para poner en perspectiva esta idea, pensemos en lo que sucede en otros contextos.

En el marco de la Unión Europea, por ejemplo, las reglas que disciplinan la reforma de los tratados establecen que es necesaria la unanimidad de los Estados miembros para modificar dichos tratados. El pacto original entre los Estados solo puede verse reemplazado por un nuevo pacto suscrito por todos ellos. La regla de la unanimidad da lugar a una determinada manera de debatir y negociar. Proponer y discutir cambios sabiendo que el acuerdo de todos es preceptivo no es lo mismo que si basta una mayoría. Pues bien, ¿qué sucedería si se planteara la celebración de un referéndum a escala europea, de carácter puramente consultivo, acerca de una posible reforma de los tratados? Es evidente que la realización de una consulta popular de este tipo alteraría completamente el sistema de reforma vigente. Quizás sería un gran paso, en la línea de construir un “demos europeo” que dotara de mayor legitimidad democrática a la Unión, por encima de los Estados. Pero, precisamente por ello, nadie podría cometer la ingenuidad de pensar que ese referéndum dejaría a los Estados exactamente en la misma posición que tienen ahora al amparo de la regla de la unanimidad, pues la presión que el resultado del referéndum ejercería sobre los Estados más recalcitrantes a determinados cambios transformaría la lógica de la negociación hasta ahora dominante.

Otro ejemplo ilustrativo: la Constitución del Canadá prevé que el primer ministro designe a los senadores. En 2011, el Gobierno federal formuló una propuesta de ley cuyo objetivo era democratizar el sistema de nombramientos senatoriales. Con la nueva ley, el Gobierno de cada provincia o territorio enviaría al primer ministro una lista de candidatos al Senado. La composición de esa lista resultaría de unas “elecciones consultivas” (*advisory elections*) celebradas en la respectiva provincia o territorio. El Gobierno federal, antes de someter a debate la propuesta de ley, se dirigió al Tribunal Supremo, para que se pronuncia-

ra sobre su constitucionalidad (*Reference Re Senate Reform*, 2014 SCC 32, 2014 1 SCR 704). En defensa de la ley, el Gobierno adujo que el proceso formal que la Constitución dibujaba para designar a los senadores se mantenía intacto. El nombramiento seguía siendo una prerrogativa del primer ministro, en la medida en que este podía descartar libremente a los candidatos que figuraran en las listas. La Corte Suprema, sin embargo, rechazó este argumento, por “privilegiar la forma sobre la sustancia” (párr. 52). Aunque el primer ministro, formalmente, podría desatender los resultados de las elecciones senatoriales de las que emanara la lista, en la práctica tendría las manos atadas (párr. 62). El Tribunal concluyó, por ello, que la propuesta de ley era contraria a la Constitución. A pesar de lo bienintencionada que era la reforma, pues profundizaba en la democratización del Senado, el Tribunal consideró que el primer ministro perdía con esta ley la libertad de actuación que la Constitución le confiere. Solo una reforma constitucional podría introducir el nuevo sistema que la ley trataba de establecer.

De modo análogo, en España, la celebración de un referéndum consultivo sobre la continuidad de la monarquía supondría condicionar de modo notable el tipo de deliberación y negociación parlamentarias que el constituyente contempló como primer paso necesario de cualquier futura reforma constitucional. Si el consenso de 1978 solo puede ser sustituido por un nuevo consenso más o menos equivalente, no es posible desequilibrar la economía del sistema de reforma insertando con carácter preliminar un referéndum que ejerce una enorme presión sobre los representantes políticos, en contra del espíritu de pactos.

REFLEXIÓN FINAL: EL ILIMITADO PODER CONSTITUYENTE Y LA REFORMA DE LAS NORMAS DE REFORMA

Todo lo anterior nos invita a una última reflexión. Si aceptamos, según he argumentado, que no es constitucionalmente lícito utilizar el artículo 92 para convocar un referéndum sobre la monarquía, ¿es entonces realmente viable, en un futuro más o menos lejano, instaurar una república de acuerdo con el sistema de reforma diseñado por la Constitución?

La pregunta tiene sentido por lo siguiente. Se ha dicho con frecuencia que el procedimiento previsto en el artículo 168 es muy gravoso. Se ha llegado a afirmar que viene a ser el equivalente funcio-

nal de las “cláusulas de intangibilidad” que existen en algunos países para impedir la reforma de ciertas reglas o instituciones. Así, se suele afirmar que la vía del artículo 168 no existe para hacer difícil la reforma de ciertas materias, como la monarquía y los derechos fundamentales, sino para hacerla imposible en la práctica.

Si nos inclinamos a favor de esta tesis, cabría entonces sostener que, por razones democráticas, la “disfuncionalidad” del artículo 168 se tiene que compensar con la “irregularidad” que supone utilizar el referéndum del artículo 92. En efecto, en el futuro, el único modo de facilitar el cambio en cuanto a la forma de la Jefatura del Estado sería la celebración de un referéndum consultivo sobre la monarquía al amparo del artículo 92. Precisamente por las razones expuestas con anterioridad, únicamente un poderoso instrumento de participación popular como el referéndum consultivo podría introducir en el sistema el empuje necesario para superar la extraordinaria inercia institucional que el procedimiento del artículo 168 encierra. Si el procedimiento del artículo 168 no fuera tan complicado, cabría esperar que una eventual república se instaurara en España a través del cauce constitucionalmente previsto. Pero siendo tan gravoso el camino trazado por el artículo 168, solo un referéndum consultivo sería capaz de canalizar una eventual demanda popular a favor de una modificación de la forma de la Jefatura del Estado.

En realidad, podemos ir más allá y decir lo siguiente: si se organizara ese referéndum consultivo, y se pusiera de manifiesto la existencia de una clara mayoría de españoles a favor de la república, lo que sucedería no es, simplemente, que se introduciría en el sistema el empuje político necesario para facilitar la superación de los obstáculos establecidos en el artículo 168. El referéndum tendría un impacto mayor. Serviría para certificar el fin de la Constitución de 1978. Se abriría, en efecto, un nuevo período constituyente, y se elaboraría una nueva Constitución. No se seguiría para ello el sistema de reforma previsto en la actual Constitución. Un nuevo Parlamento, surgido de unos comicios que adquirirían naturaleza constitucional, elaboraría un nuevo texto, sin sujetarse a los procedimientos de reforma vigentes. El poder constituyente “ilimitado” entraría en acción.

Ahora bien, quizás este planteamiento resulte demasiado radical, por partir de una premisa exagerada. En efecto, seguramente es más exacto afirmar que el procedimiento regulado en el artículo

168, si bien es muy exigente, no llega a frustrar los necesarios cambios constitucionales, incluso en el asunto relativo a la Jefatura del Estado. Así, lograr una supermayoría de 2/3 en ambas cámaras para iniciar la reforma, aunque es difícil, no lo es de manera desmesurada. Este tipo de mayoría cualificada es frecuente en el constitucionalismo comparado. Si el “principio” de reforma se aprueba al final de la legislatura, la necesidad de disolver automáticamente las cámaras tampoco representa un gran obstáculo. La obtención de una segunda supermayoría de 2/3 que confirme y concrete el acuerdo parlamentario no es, de nuevo, un requisito de una enorme dificultad desde el punto de vista del Derecho comparado. Por último, la ratificación por los ciudadanos en un referéndum (se sobreentiende que por mayoría simple) no plantea mayor problema, si efectivamente existe un amplio respaldo popular a favor de la república.

Es más, es probable que el mero hecho de que se produzca la primera votación parlamentaria a favor de la abolición de la monarquía precipite las cosas de tal manera que se pueda dar por descontado que los sucesivos pasos mencionados en el artículo 168 se darán con éxito. El propio Rey (o Reina) podría entender que el fin de la monarquía es inevitable, y tratar de facilitar al máximo la gestión constitucional de la situación.

Por otro lado, tengamos en cuenta que la abolición de la monarquía se podría incluir dentro de un paquete más amplio de reformas (acerca de la estructura territorial del Estado, por ejemplo, o en materia de derechos fundamentales), reformas que también requirieran la activación del procedimiento del artículo 168.

Alternativamente, si se adoptara un paquete de reformas por la vía del artículo 168, se podría aprovechar la oportunidad que entonces se abriría para modificar la arquitectura general del sistema de reforma constitucional, haciéndolo más flexible (en lo que concierne a la forma de la Jefatura del Estado, por ejemplo), si se juzga que el artículo 168 establece un sistema que es demasiado rígido en determinados aspectos. Es decir, se podrían reformar las propias normas de reforma constitucional para rebajar el grado de rigidez de la Constitución española, si se estima que esta es excesiva en lo tocante a las materias cubiertas por el artículo 168.

Naturalmente, parto de la base de que solo es posible flexibilizar el procedimiento agravado del

artículo 168 utilizando el propio procedimiento del artículo 168, y no el procedimiento más sencillo del artículo 167. Sería un fraude constitucional, a mi juicio, utilizar el procedimiento menos exigente para desarticular o alterar el procedimiento más exigente. Frente a ello, no cabe argumentar que, entre las materias reservadas al procedimiento agravado, el artículo 168 no menciona explícitamente al propio artículo 168, y que, en consecuencia, debe entrar en juego la regla general del artículo 167. Una lectura sistemática de los preceptos que regulan la reforma constitucional, a la luz de su finalidad (dotar de distinto grado de

rigidez a diversas partes de la Constitución), impide aceptar este argumento literal.

En suma, existen buenas razones para sostener que la exigencia de observar el procedimiento de reforma del artículo 168, en el supuesto de que, en un futuro lejano, se afiance una amplia mayoría popular que persiga la instauración de una república en España, no supone un obstáculo tan gravoso que, en la práctica, solo se pueda superar si emerge un nuevo poder constituyente ilimitado que haga tabla rasa de la Constitución de 1978. La desaparición de la monarquía no requiere necesariamente una revolución constitucional.