

Hablando llanamente: Monarquía y Estado democrático. Notas sobre una paradoja

*Speaking clear:
Monarchy and Democratic
State. Notes on a paradox*

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

Catedrático emérito de Derecho
Constitucional. UCH-CEU.

sospedra@uch.ceu.es

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.1.19049>

Fecha de recepción: 20/10/2020

Fecha de aceptación: 02/11/2020

Es preciso no perder de vista, señores, que una monarquía puede ser democrática y una república puede ser absolutista y, por desgracia, más son los ejemplos que presenta la historia de repúblicas regidas por instituciones absolutistas que monarquías constitucionales que no hayan adoptado algo de la forma y de las reglas democráticas.

Álvaro Gil Sanz, Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 6-4-1869, 862.

Resumen

Monarquía y Democracia obedecen a principios distintos, cuentan cada una de ellas con su propia lógica y exigencias, de tal modo que el principio monárquico y el democrático resultan lógicamente incompatibles. Sin embargo, la realidad muestra que puede haber y hay democracias de alta calidad que, al mismo tiempo, son Monarquías, y que hay sobrada argumentación para sostener las ventajas de la forma monárquica en el Estado Constitucional Democrático. Una posible vía de explicación, que aquí se explora, sostiene que tal clase de Estado, procede de la confluencia de dos

Abstract

Monarchy and Democracy obey different principles, each one has its own logic and requirements, in such a way that the monarchical and democratic principles are logically incompatible. However, reality shows that there can be and are high-quality democracies that, at the same time, are Monarchies, and that there is ample argumentation to sustain the advantages of the monarchical form in the Democratic Constitutional State. A possible route of explanation, which is explored here, maintains that such a kind of State comes from the confluence of two different ideological currents, a confluence that produces

corrientes ideológicas distintas, confluencia que produce una combinación con la concepción propia del Estado Constitucional como un Estado de "constitución limitada", división de poderes, derechos fundamentales y representación, y una tradición democrática republicana que defiende la necesidad del sufragio universal y, con él, la política de masas y los instrumentos necesarios para que uno y otra puedan desenvolverse. Aplicando el criterio clásico de raíz helénica el Estado Constitucional Democrático actual es, en rigor, una variante contemporánea de la vieja idea del "gobierno mixto", en la que el principio de legitimidad democrática, el sufragio universal y los derechos de participación constituyen el componente democrático, las elecciones y la representación definen el componente aristocrático y las magistraturas unipersonales el monárquico. Lo que permite explicar la paradoja de la Monarquía Democrática.

Palabras clave

Monarquía; Jefatura del Estado; Democracia; Corona; Estado Constitucional Democrático.

a combination with the own conception of the Constitutional State as a State of "limited constitution", division of powers, fundamental rights and representation, and a republican democratic tradition that defends the need for universal suffrage and, with it, mass politics and the necessary instruments so that both can develop. Applying the classical criterion of Hellenic roots, the current Democratic Constitutional State is, strictly speaking, a contemporary variant of the old idea of "mixed government", in which the principle of democratic legitimacy, universal suffrage and the rights of participation constitute a component Democratic, elections and representation define the aristocratic component and the single-person magistracies in monarchical. Which allows to explain the paradox of the Democratic Monarchy.

Keywords

Monarchy; Head of State; Democracy; Crown; Democratic Constitutional State.

Sumario

I. ¿Qué cosa es la Monarquía? — II. Principio democrático y Monarquía. — III. ¿Qué clase de democracia es la propia del Estado Constitucional Democrático actual? — IV. El lugar de la Monarquía en la democracia constitucional. — V. En particular de nuestra Monarquía. *Bibliografía.*

I. ¿Qué cosa es la Monarquía?

Es propio de la Monarquía, y pertenece a su naturaleza, que el Rey sea el Jefe del Estado, y ello tanto si por "Estado" entendemos el complejo político-administrativo situado bajo la autoridad directa de aquel, al modo en el que lo concibió en su día la Escuela Alemana del Derecho Público, de tal modo que el Parlamento no es sino el órgano de la sociedad civil que hace presente a esta frente a aquel, que si entendemos por "Estado" la organización política de una sociedad, a la postre la posición dominante, y la que aquí interesa. Lo que viene a diferenciar la forma política monárquica de las variantes republicanas (sean estas democráticas o no) no es el carácter vitalicio de la suprema magistratura (puede haber, y ha habido, ordenamientos republicanos en los que el cargo presidencial era vitalicio¹), es otra cosa. La diferencia específica de la forma monárquica radica en que en el Estado hay siempre una persona (el Rey), miembro de una familia (la dinastía), que tiene un derecho público subjetivo a acceder y desempeñar la Jefatura del Estado. Es propio de la Monarquía que en el Estado que adopta esa forma política siempre hay alguien que tiene derecho a ser Jefe del Estado, de tal modo que su concreta determinación se opera mediante el vínculo familiar, de modo primario mediante la herencia. En este sentido el texto del art. 57 CE es emblemático.

El carácter vitalicio del cargo es la lógica consecuencia de dicha configuración: al ser la persona que desempeña la suprema magistratura alguien que tiene un derecho subjetivo a acceder y desempeñar el cargo de Jefe del Estado, mientras lo desee, y no incurra en incapacidad para dicho desempeño, nadie puede privarle de la titularidad y ejercicio de dicha Jefatura. Otra cosa es cuándo la persona que tiene derecho al cargo accede a él y otra si la renuncia al mismo (esto es la abdicación) es un acto personal del Jefe del Estado o si su validez y eficacia requieren que, además de la voluntad del Rey saliente, la concurrencia de la voluntad de un tercero. La primera cuestión permite diferenciar los supuestos de sucesión automática (el Rey entrante lo es desde que consta el fallecimiento o abdicación del Rey saliente, ese es el caso inglés o español) de aquellos en los que el acceso al trono del titular del derecho está sujeto a condición (usualmente la jura de la Constitución, como sucede, por ejemplo, en Bélgica). La segunda cuestión apenas si se plantea (que el Rey que abdica

¹ Aunque no sea la única, la referencia necesaria es Bolívar, y las Constituciones Boliviana y Peruana de 1826.

renuncia a un cargo al que tiene derecho no se sigue que el cargo sea obligatorio), en todo caso la solución arbitrada en nuestro caso parece basada en la idea de que la abdicación, para ser válida, debe ser aceptada por las Cortes².

Que el titular del cargo lo sea en virtud de un derecho público subjetivo que le atribuye la Constitución conduce a la necesidad de que el Rey no sea responsable. En efecto, si asumimos que el Jefe del Estado en ejercicio lo es porque tiene derecho a serlo no se ve como puede ser posible que sea responsable, toda vez que la mera posibilidad de la exigencia de responsabilidad comporta la de la privación del ejercicio de aquel derecho por causas ajenas a la voluntad del titular del mismo. A la misma conclusión se llega desde la perspectiva del período de mandato: si el mandato del Rey es vitalicio la exigencia de responsabilidad no es factible, toda vez que la mera posibilidad de dicha exigencia comporta la puesta en tela de juicio del mandato regio tal y como está configurado³.

Es más, cabe plantearse si, en rigor, la exigencia de responsabilidad es compatible con la mera existencia del cargo de Jefe del Estado. Es cierto que es común en los casos en los que se adopta una “forma republicana de gobierno” que todos los magistrados sean normalmente temporales, al serlo se les puede exigir responsabilidad antes del acceso al cargo y después del acceso al mismo, pero exigírsela durante el ejercicio del cargo no parece compatible con la existencia misma del cargo (¿cómo va alguien a exigir responsabilidad al Presidente ante un juez o tribunal ordinario, magistrados del Estado del cual el primero es el Jefe?). Por eso no es de extrañar que cláusulas que impiden el procesamiento del Presidente durante su mandato y reservan a un tribunal especial la jurisdicción por “traición, felonía u otros graves delitos”, sean frecuentes⁴.

Es obvio que la no responsabilidad jurídica del Jefe del Estado, mientras lo sea, que, como vemos, es común a la forma monárquica y a la republicana, si bien no en los mismos términos, coloca a aquel en una posición jurídica muy diferente a la del ciudadano común y, aun a la de los titulares de otros cargos públicos. Surge entonces la opinión de sentido común: “entonces todos no somos iguales ante la ley”. Opinión que, como suele suceder con las de “sentido común”, viene a ser errónea. Y lo es porque confunde dos cosas distintas: la igualdad y la uniformidad, entendiendo la primera como si fuera la segunda.

El juicio de igualdad es de naturaleza comparativa, como viene remarcando la jurisprudencia tiempo ha. Uno no es igual en sí mismo, es igual respecto de otro u otros, de ahí que esa misma jurisprudencia insista en la necesidad de determinar un elemento de comparación para que el juicio de igualdad sea posible, el *tertium comparationis* del Constitucional. El presupuesto del juicio de igualdad, que, insisto, es un juicio comparativo, radica en la aportación de un elemento de comparación que está determinado por el sujeto o sujetos que se hallan en una posición jurídica más o menos equivalente a la nuestra. Así, el elemento de comparación del ciudadano es otro ciudadano, el del juez otro juez, el del parlamentario otro parlamentario. En el caso del Jefe del Estado ¿quién aporta el elemento de comparación?, esto es: ¿quién en el Estado se halla en posición jurídica similar a la de su Jefe? La respuesta es obvia: nadie. Por ello escribía Constant:

2 Véase la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

3 Conviene recordar que los dos textos bolivarianos a los que se ha hecho mención contienen una cláusula que excluye de responsabilidad al Presidente de la República.

4 Véase art. 130 Constitución portuguesa, art. 90 de la italiana o art. 67 de la francesa.

A tan grande bien une el rey la inviolabilidad. Un monarca hereditario no debe ser responsable: es un ser a parte en lo más elevado del edificio político; su atribución, que le es propia y permanente, como también a su familia (...) le separa de todos los individuos de su imperio. Según esto no tiene nada de extraordinario el declarar inviolable a un hombre, cuando a una familia.

Ciertamente ello no empece que en los tiempos del “marco” y del “relato” en los que nos ha tocado vivir la realidad venga a aparecer como secundaria en beneficio del discurso. No obstante, como los hechos son tozudos, no se dejan desconocer. Y si se les desconoce acaban por vengarse.

La no responsabilidad del Rey, ¿se limita a los actos propios del cargo o a todos cuantos realiza la persona del Jefe del Estado? La cuestión no es baladí porque respecto de los primeros la respuesta es clara: se trata de actos que exigen refrendo ministerial, de tal modo que el responsable es el ministro que refrenda. En este sentido, el art. 64.2. CE es el último descendiente de una larga serie de preceptos similares⁵. De hecho, el traslado progresivo del poder de decisión de Su Majestad al Gobierno de su Majestad ha pasado a través del uso del refrendo que, de una condición notarial en su origen, ha devenido el mecanismo en virtud del cual la decisión efectiva pasa al refrendante porque sin su aquiescencia no hay acto. La célebre y muy conocida anécdota del primer Consejo de Ministros de Alfonso XIII lo acredita, aun en un contexto doctrinario.

La cuestión se traslada, pues, a los actos no oficiales del Jefe del Estado. A su vez, estos pueden ser públicos o privados. Entiendo a este efecto por públicos aquellos actos del Rey que no son propios de su función regia, pero que el Jefe del Estado realiza en conexión con su posición constitucional, y que generalmente son actos officiosos (realizar contactos informales con otros Jefes de Estado –en especial si son monarcas–, realizar actos propios de una diplomacia paralela, realizar por sí o colaborar con otros para obtener logros económicos para el país y sus empresas, etc.), todo lo cual se realiza con conocimiento del Gobierno y, con él, de su aprobación, sea esta expresa o tácita.⁶ Resulta a mi juicio claro que en tales casos una intervención regia que viene respaldada, a veces impulsada, por el gobierno de turno, supone una suerte de refrendo implícito, con lo que de ello se sigue⁷.

¿Y si se trata de actos rigurosamente privados, en el sentido de que no tienen conexión directa con la función que el Rey desempeña? La respuesta es clara desde la perspectiva de la legalidad constitucional: están cubiertos por la inviolabilidad del Rey. Más allá de los argumentos de base textual (no conozco caso alguno de regla de Derecho Escrito que fije excepciones de tales actos), es preciso tener en cuenta que si la inviolabilidad del Jefe del Estado no se extendiere a tales actos se abriría una brecha mediante la cual podría cuestionarse

5 Y no solo en las monarquías, véase, por ejemplo, el art. 89 Constitución italiana.

6 No es privativo de los Monarcas, pero hay que señalar que las Monarquías existentes sostienen entre sí una suerte de red de relaciones informales que puede ser usada, y se usa, para facilitar las relaciones exteriores del Estado y los logros de las empresas de este. No está de más advertir aquí que, como miembro de una familia real cuyo origen se remonta al siglo XI sin solución de continuidad, el monarca español tiene al respecto una posición peculiar al ser poco menos que el decano de la red informal de Monarquías realmente existente. En nuestro caso, además, hay que tener en cuenta el rol especial que la Corona ha desempeñado y desempeña en lo que a las relaciones con las Repúblicas de la antaño “América Española” se refiere.

7 Conviene recordar que el refrendo no se reduce a una contrafirma en un acto documentado del Rey, el endoso se puede producir por procedimientos informales, comenzando por la indicación del Jefe del Gobierno y terminando por el “Ministro de Jornada”.

la continuidad del titular del cargo en el cargo mismo, lo que sencillamente no resulta compatible con la naturaleza misma de la Monarquía, institución en la que, como vimos, siempre hay alguien con derecho a ser Rey. Adicionalmente cabría apuntar que siendo la persona del Rey titular de un derecho subjetivo al cargo y habiendo configurado a la Corona como una magistratura de influencia no es posible diferenciar los actos del Rey en aquellos que suponen ejercicio de sus funciones, de aquellos que no lo son: en una magistratura de influencia el titular siempre está en ejercicio. Podrá agrandar o no, pero así es la institución.

II. Principio democrático y Monarquía

El principio democrático tiene al menos tres componentes: según el primero, la última y suprema instancia política en el Estado reside en un cuerpo cívico de ciudadanos libres e iguales, en una expresión usual “el pueblo es el soberano constitucional”. En este sentido, cuando Schmitt señala que lo propio de la democracia es el “principio de identidad”, tiene razón. Según el segundo, la última palabra corresponde así al cuerpo cívico integrado por la población dotada de plena capacidad de obrar⁸, siendo esta la divisoria que separa al Estado Constitucional puro del que es, además, Democrático. Según el tercero, no existe en el Estado nadie habilitado para el ejercicio del poder público si no tiene una investidura democrática, y no hay tal si el cargo público no procede del pueblo, bien sea de modo directo, bien sea de modo mediado.

El principio democrático entraña la aplicación a la organización y gobernanación del Estado de la regla de la igualdad. Todos los ciudadanos en tanto que ciudadanos son miembros del cuerpo político y tienen idéntico *status*. En consecuencia, la ley es una y la misma para todos y, en este sentido, como el estatuto de ciudadano es único y fijado por las leyes, todos los ciudadanos lo son igualmente, para lo cual es indispensable que todos los ciudadanos tengan acceso a todas las magistraturas al efecto de que sean iguales tanto en lo que afecta a la formación de las leyes, como en lo que toca a las posibilidades legales de acceso a los cargos públicos. Los griegos lo dijeron con admirable sencillez: isonomía, isegoria e isocracia.

Como hemos visto, siendo la naturaleza de la Monarquía la que es, resulta meridianamente claro que esta última es una institución que no resulta compatible con el principio democrático en su radicalidad. Es cierto que la voluntad del pueblo puede adoptar como forma de la Jefatura del Estado la Monarquía, bien sea mediante asentimiento informal, bien sea mediante asentimiento formal adoptando una Constitución que la incluya⁹. Pero también lo es que la Monarquía, como la Democracia, tiene su propio principio, y que este, en sí y en sus consecuencias, no resulta compatible con el primero.

Escribió Montesquieu que el principio de la Monarquía es el honor. Ello es así porque dicha forma política lleva en su entraña un privilegio mayúsculo toda vez que la misma supone que una familia (la dinastía) tiene derecho a que uno de

8 Por eso el nacionalismo de definición étnica, que reserva la pertenencia al cuerpo político a aquella parte de la población del Estado que comparte el “hecho nacional” sólo es compatible con el principio democrático si hay coincidencia completa entre “nacionales” y “ciudadanos”. Cosa sumamente rara en el mundo real.

9 Que, en nuestro caso, es lo sucedido por partida doble: 1976 (Ley para la Reforma Política) para que la Corona impulsara la reforma democrática; 1978, cuando el pueblo ratifica por una mayoría amplísima (mayoría absoluta en el conjunto del país, mayoría en todas las provincias y mayoría absoluta en 49 de estas) una Constitución democrática con Monarquía.

sus miembros sea siempre Jefe del Estado. Un privilegio así sería frágil y de vida problemática si no estuviera rodeado y protegido por un sistema de privilegios menores que generara una red de intereses –identificados con la Monarquía y, a la postre, fuente de honores y gracias– necesarios para la continuidad del Rey. La Monarquía requiere “poderes intermediarios subordinados”, entre los cuales es central la nobleza titulada:

El poder intermediario subordinado más natural es el de la nobleza, que forma parte en cierto modo de la esencia de la Monarquía, cuya máxima fundamental es: sin monarca no hay nobleza, sin nobleza no hay monarca...

O, si se prefiere, con mayor claridad en un texto que inspiró a Bonaparte a la hora de crear la Legión de Honor:

El Gobierno monárquico supone, como hemos dicho, preferencias, rangos e incluso una nobleza de origen. Por naturaleza, el honor exige preferencias y distinciones; así cuadra perfectamente con este Gobierno.

Más claro, el principio monárquico comporta una visión jerárquica de la sociedad, una visión en la que, como señala el autor citado, hay un sistema de preferencias y distinciones que otorgan mayor relevancia social a personas determinadas, a las que la Corona, titular de la “gracia”, puede atribuir una posición determinada en un sistema de rangos. Sin rangos no hay honores, preferencias y distinciones, no hay por tanto nobleza y, en consecuencia, acaba por no haber monarquía al fallar por su base su principio: el honor. Vistas así las cosas se entiende sin dificultad que las Repúblicas supriman los títulos de nobleza en el mismo momento de su advenimiento: rangos y república democrática se excluyen mutuamente. Porque que la Monarquía implica rangos y jerarquía es evidente aun hoy. Si alguien lo duda que haga una visita a la “prensa cardíaca”, por favor.

El principio monárquico es incompatible con el democrático en las tres dimensiones del mismo de que acabamos de hablar. En primer lugar, la existencia de la institución de la que tratamos, precisamente por situarse en la cúspide del edificio político de Constant, por situarse antes y con independencia del sufragio, opera como un límite a la soberanía popular. Una consecuencia que debe tenerse en cuenta en nuestro caso es que, precisamente por ello, el número de monárquicos auténticos que existe entre nosotros es muy reducido, toda vez que son muy pocos los conciudadanos que ven en el Jefe del Estado una figura permanente, situada fuera de las agitadas aguas del sufragio y la elección, cuya continuidad se identifica con la del Estado. Lo del “ciudadano Borbón” es una mala ocurrencia, el Rey, por serlo, está situado fuera del pueblo¹⁰. Lo es en el segundo plano, porque la propia permanencia de la institución, y con ella la de sus sucesivos titulares, se sitúa al margen del cuerpo cívico y, en consecuencia, fuera del alcance del ejercicio del sufragio. Lo es en el tercero porque la naturaleza de la Corona excluye que la misma pueda satisfacer la exigencia de una investidura democrática para ocupar la Jefatura del Estado. No sin razón escribió el señor barón:

El amor a la República en la democracia es el amor a la democracia, y este es el amor a la igualdad.

¹⁰ No es un “conciudadano” porque la ciudadanía exige igualdad, no es casual que normalmente el Rey no vote.

No está de más hacer constar que entre nosotros ese debate es más bien añejo: la cuestión fue ardua y largamente discutida en 1869 con motivo del debate sobre la que sería la Constitución de 1869. Hasta la actual el único caso en nuestra Historia del proyecto de construir una Monarquía Democrática.

La defensa de la monarquía en el seno de un Estado Constitucional gira en torno a una idea básica: el Monarca es el único magistrado que tiene la posibilidad de ser neutral en las contiendas políticas precisamente porque no trae causa del sufragio. Como observaba Constant:

La monarquía constitucional tiene esa gran ventaja, porque crea el poder neutro en la persona de un rey, rodeado de las tradiciones de una memoria respetable y de un poder de opinión, que sirve de apoyo al político. El interés verdadero de este rey no es de alguna manera el que uno de los poderes destruya al otro, sino que todos se apoyen, se comuniquen entre sí y obre de concierto.

Vistas así las cosas se entiende sin dificultad que quienes defienden un ordenamiento constitucional democrático que incluya la Monarquía a la hora de definir la Jefatura del Estado eludan cuidadosamente el plantear la cuestión de la monarquía y su lugar en el Estado Constitucional Democrático en el terreno de los principios y se lo plantean en el plano de lo pragmático, de las ventajas que, en el Estado de Partidos, tiene la forma monárquica frente a una Jefatura del Estado de elección y mandato limitado. Tal vez el mejor catálogo de los argumentos esgrimidos en este sentido en los últimos tiempos sea el redactado por Lamo de Espinosa, y que se ve así: 1) El ejemplo: casi la mitad de las democracias consolidadas, que comprende buena parte de las de mejor calidad cuentan con Monarquía. 2) Se trata, además, de los países más modernos. 3) Su coste presupuestario es muy bajo¹¹. 4) Mejores rendimientos en países con fuertes tensiones territoriales. 5) Mayor facilidad en forjar consensos en torno a la Jefatura del Estado. 6) Asegura un mayor conocimiento práctico y experiencia al titular del cargo. 7) En el caso español, el rendimiento de las dos Restauraciones (de 1876 y la actual) es bueno. 8) La Monarquía cuenta con legitimidad democrática: ha sido votada por el pueblo. 9) Su eliminación exige un proceso constituyente, no una mera reforma constitucional. 10) Es preciso diferenciar, también aquí, los vicios personales de los propios de la institución.

Los argumentos están bien traídos, es más, algunos son incontestables: es innegable que en España las dos Restauraciones han sido más eficientes que sus alternativas, que entre nosotros el coste de la Corona es ridículo, que la continuidad en el cargo proporciona al Jefe del Estado información, conocimiento y experiencia que dotan a sus opiniones de una *auctoritas* que sólo excepcionalmente se dan en un magistrado electo, y así sucesivamente. Si se tratara exclusivamente de si entre nosotros la Monarquía existente nos ha servido bien, la respuesta es clara: sí.

Las razones prácticas para sostener la conveniencia de la Monarquía, aquí y ahora, que ese y no otro es el alcance de la defensa pragmática de la institución, no remedian, empero, los problemas que causa la incompatibilidad de fondo que se ha señalado, y, en todo caso, dejan sin responder la cuestión principal que subyace a la combinación entre Monarquía y Estado Democrático: cómo

¹¹ Vaya por delante que a la fecha el nuestro es bajísimo: apenas ocho millones de euros/año. Hay presidencias autonómicas más costosas.

podemos explicar que pese a la oposición de principios y de principio existan en el mundo real democracias plenas de elevada calidad que incluyen a la Monarquía en su complejo institucional. Y, me parece, que aquí será necesario volver a la historia y a los griegos, y a una de las invenciones políticas de mayor éxito y duración: la teoría del gobierno mixto.

III. ¿Qué clase de democracia es la propia del Estado Constitucional Democrático actual?

El Estado Constitucional Democrático moderno no se puede entender plenamente si no se tiene en cuenta que reposa sobre un compromiso entre dos corrientes de pensamiento y dos proyectos institucionales distintos, y que ese compromiso tiene una estructura muy compleja en la que el eje de sistema resultante viene definido por tres componentes: sufragio universal, derechos fundamentales, representación. Mas vayamos por partes. A lo largo de la Historia la democracia ha gozado de dos propiedades que hoy apenas se detectan: ha sido de uso excepcional y siempre ha gozado de opiniones que van de lo despectivo a lo peyorativo. En efecto desde que el ocaso de la *polis* priva de base de sustentación a la primera democracia, porque esta era urbana y directa, la democracia ha figurado en el pensamiento político como una figura doctrinal, por no decir literaria. Bien sea porque materialmente la democracia no existe, no hay supuestos relevantes de estados con gobierno democrático, bien porque la democracia comporta el gobierno a cargo de la gente común, que tiene acceso a las magistraturas y determina su provisión, y la gente común, poco menos que por definición pobre, iletrada e ignorante, carece de capacidad para el gobierno. De hecho, durante la mayor parte de la historia del pensamiento político la “república democrática”¹² se ha venido a definir negativamente, como aquella clase de “república” (gobierno de varios o muchos y por ello necesariamente gobierno de leyes) en la que el acceso al proceso político no está restringido a clérigos y nobles, sino que es accesible al “tercer estado”¹³.

La democracia moderna nace en la Ilustración, y nace, ante todo y sobre todo, con Rousseau, porque es el ginebrino el que acaba con el equívoco que acompañó tradicionalmente a la “república democrática”. La democracia a partir de Rousseau es aquella forma de gobierno en la que no se exige otra cualidad para tener acceso al proceso político y ser ciudadano a título completo, que la de gozar de plena capacidad de obrar. Los miembros del cuerpo político son los celebrantes del contrato social y todos ellos están facultados para concurrir a la formación de la voluntad general precisamente por ello. La república o se basa en el sufragio universal o no es república, ni es legítima porque en ella la voluntad general no rige. Rousseau lega a la democracia moderna original una exigencia radical de igualdad política, la cual, a su vez, puede dar lugar a la igualdad social y/o a políticas públicas orientadas a tal

12 En la tradición la democracia siempre es republicana, por eso algunos podemos ser llamados tradicionalistas, no sólo porque la seguimos, sino también porque siempre la hemos afirmado, bien entendido que la opción republicana es consecuencia de la opción democrática. Lo que ahora se viene a denominar como “democracia iliberal” no es sino una nueva veste del despotismo, y una república despótica (del corte de la URSS, pongamos por caso o de la RSI creada por Mussolini en 1943) no figura entre mis preferencias políticas, aun cuando sí parece figurar entre las de los populismos contemporáneos.

13 Como sucede en Maquiavelo o Bodino, sin ir más lejos.

fin¹⁴. No en vano las primeras propuestas del “Estado Social” surgieron de su seno. Ahora bien, el modelo rousseauiano original sigue ligado a los tópicos del pasado: la democracia sólo es propia de estados de muy pequeño tamaño porque se rechaza la representación. La democracia rousseauiana es democracia directa y se acompaña del expreso rechazo de la representación: el *demos* no puede ser representado¹⁵. Además el modelo rousseauiano hereda de Hobbes la hostilidad al pluralismo, la visión de las asociaciones como “lombrices en el cuerpo del Estado” que impiden la formación de la voluntad general, y deduce de su concepto de contrato social el rechazo a la existencia de límites al poder de la República, de tal modo que se niega admitir la posibilidad de que el ciudadano pueda tener derechos frente a aquella toda vez que entre el ciudadano y la República no hay mediador posible¹⁶. La democracia moderna nace como unanimista, individualista, antipluralista y absolutista. Su mejor expresión práctica, el jacobinismo, no queda muy lejos aunque acabe por aceptar la representación¹⁷.

Al lado a veces, y en contra otras, de esa tradición democrática florece la tradición liberal. Esta sostiene la limitación del poder del Estado (la “constitución moderada” de los padres fundadores), la existencia de derechos individuales anteriores al Estado y vinculantes para este, la división de poderes, el gobierno del Derecho, etc.¹⁸, pero reserva el acceso al proceso político a quienes, además de la capacidad general de obrar, satisfacen requisitos de competencia y capacidad adicionales, bien sean estos de definición nacional, religiosa o de clase, de tal modo que el sufragio activo y pasivo está limitado a algunos (muchos o pocos) ciudadanos. En el fondo de lo que se trata es de trasladar la hegemonía de la aristocracia a las “clases medias” que, como gustaban decir nuestros doctrinarios, han conquistado el poder social tras largos siglos de luchas y, en consecuencia, reclaman el poder político.

Con estos antecedentes el Estado Constitucional Democrático nace como un compromiso, si se quiere una confluencia, entre la tradición democrática y republicana y la tradición liberal, en el que la primera aporta el sufragio universal y, con él, la política de masas, el refuerzo del componente igualitario, no sólo en el plano prestacional, también en el plano cultural, en tanto que la tradición liberal aporta el diseño general del estado constitucional y de sus instituciones, el gobierno del Derecho y un sistema de derechos, que la tradición democrática modifica y amplía.

La arquitectura política resultante tiene en su base el principio democrático, con sus consecuencias necesarias. Empero ese principio democrático afecta de modo pleno sólo a la base: los ciudadanos forman el cuerpo cívico

14 Conviene recordar que es la Constitución del Año I la primera que prevé prestaciones públicas para procurar subsistencia y educación. Y que es el republicanismo democrático el que contesta negativamente a la pregunta de si le es lícito a la república democrática desentenderse de la suerte de sus ciudadanos.

15 Esa no es la posición de Schmitt y sus discípulos, sean populistas o no, sí admiten la representación.

16 No le faltaba razón a Constant cuando escribía: *Desde el momento en que la voluntad general lo puede todo, los representantes de esta son tanto más terribles, cuanto que no se llaman sino instrumentos dóciles de esta pretendida voluntad, y cuando tienen en su mano los medios necesarios de fuerza, o de seducción, para asegurar las manifestaciones que quieran hacer en el sentido que les convenga.*

17 La Constitución del Año I prevé Legislatura anual y ratificación popular de las leyes votadas durante su mandato.

18 Por eso nos advertía Pacheco (1845: 40-41) que no se concebía un gobierno constitucional que no fuere mixto.

en condiciones de igualdad, y en esas mismas condiciones definen el soberano constitucional, que se pronuncia bien de modo directo, caso de las consultas populares (plebiscito, referéndum), bien de modo mediado (elecciones a cargos y órganos de gobierno) mediante comicios libres y competidos, *id est* auténticos. De modo difuso ese soberano constitucional incide sobre el sistema institucional a través de una opinión pública formada merced a medios de comunicación de alcance masivo. Más allá de esa base el “principio de identidad” gobernantes/gobernados se diluye progresivamente.

Los medios primarios a través de los cuales el *demos* forma y manifiesta su voluntad, las elecciones libres y competidas, tienen una configuración esencialmente aristocrática. Eso es así por varias razones: 1) La elección es un instituto de índole aristocrática porque no está diseñado para procurar el mismo acceso a las magistraturas de todos los miembros del *demos*, en este sentido la elección cede ante la insaculación, más bien al contrario, está diseñado para seleccionar aquellas personas que los miembros del *demos* estiman como “mejores”, aunque ese rasgo se venga a definir prioritariamente a partir de la similitud de intereses (real o supuesta) entre los candidatos que compiten y los miembros del *demos*. 2) La selección de los magistrados se hace en función de la representatividad de los candidatos a serlo. De lo que se trata no es tanto del “gobierno del *demos*” cuanto del “gobierno de los más representativos” de entre los candidatos que compiten por las magistraturas. Y ello de tal modo que, salvo en los casos de los institutos de democracia semi-directa, lo que surge del proceso de consulta popular es la sustitución del “pueblo” por un cuerpo de representantes, compuesto por una minoría selecta que se presume integrada por los candidatos con los que se identifican el suficiente número de electores como para producir su elección, de conformidad con las reglas establecidas por la ley. El resultado del proceso de representación es una aristocracia electiva y temporal seleccionada por el *demos*.

La provisión de los órganos de gobierno y dirección o bien obedece exactamente a la misma lógica (cuando el gobierno se decide inmediatamente por el cuerpo electoral, como en la forma de gobierno presidencial) o bien obedece a una lógica aristocrática en doble grado: los electores eligen a los mejores como representantes y estos, a su vez, escogen a los mejores para proveer el gobierno del país (como sucede paradigmáticamente en la forma de gobierno parlamentaria).

Aunque la lógica del sistema consiente que la provisión del órgano u órganos que dan visibilidad a la unidad del cuerpo político se efectúe a favor de un órgano colegiado, y tanto el principio liberal como el principio democrático serían más bien favorables a órganos de naturaleza colegial, toda vez que estos visualizan mejor la composición plural del *demos* realmente existente, en la práctica hay una marcada preferencia a favor de órganos unipersonales (Rey o Presidente) por una razón obvia: la unidad se simboliza mejor mediante una magistratura unipersonal. Ahora bien, el mero hecho de que esta última revista la señalada forma nos indica por sí misma la existencia de alguna clase de gobierno personal, sea cual sea la configuración de éste, y, con el mismo, aparece en escena el “gobierno de uno”, que es la esencia misma de la forma monárquica de gobierno.

En la terminología usual al magistrado unipersonal cuyas funciones incluyen la de simbolizar la unidad del cuerpo político se le denomina “Jefe del Estado”. El uso general reserva al mismo la denominación de “Presidente”, si se trata de un magistrado electo, temporal, para un período de mandato predeterminado, y la de “Rey” si se trata de un magistrado designado inmediatamente por la ley para un período de mandato indefinido cuya determinación coincide con la de

su vida, y que transmite el derecho al cargo a su descendencia, normalmente en el seno de una familia. Lo que separa a la Monarquía-forma de gobierno de la Monarquía-forma de la Jefatura del Estado es que en la primera el Rey es soberano, *per se* o con asistencias, en tanto que en la segunda el Rey es un magistrado más, siendo esta la diferencia sustancial entre ambas, antes incluso de las facultades que al Rey se le asignen. Los “Persas”, monárquicos en el primer sentido, lo vieron muy bien.

El Estatuto del Jefe del Estado en cada caso concreto depende en esencia de dos variables: de un lado si su mandato es temporal; de otro si el cargo conlleva, o no, la titularidad y ejercicio de poderes efectivos de gobierno. Si el mandato es temporal y el cargo es provisto mediante alguna clase de elección no hay objeción de principio a que el Jefe del Estado sea titular y pueda ejercer por sí poderes efectivos de gobierno: esa es una opción disponible. La razón es simple: el Jefe del Estado es un representante del *demos*. Lo es directo si la elección compete al cuerpo electoral, lo es indirecto si corresponde a algún cuerpo que sea, a su vez, representante del *demos*. Como consecuencia en tales casos el Jefe del Estado podrá ser responsable de su desempeño como tal, precisamente porque trae origen de la representación y su mandato es temporal.

Vistas así las cosas me parece claro que la democracia constitucional realmente existente no es un gobierno puramente democrático, toda vez que en su seno el “principio de identidad” si bien presente, tiene un alcance limitado. Sobre la base de la asignación al cuerpo cívico de la soberanía, sobre la base de la regla “el pueblo es el soberano constitucional”, de un sufragio universal en el que se satisface cuanto menos la regla de la igualdad en el valor inicial del voto, que se ejerce mediante elecciones periódicas libres y competidas, esto es sobre esa base democrática, se insertan elementos aristocráticos. De hecho las elecciones lo son *qua* elecciones, como se ha señalado ya, y como el sistema exige de representación esta está condenada a ser una criatura de naturaleza aristocrática¹⁹, aun cuando se trate de la provisión de puestos públicos de naturaleza colegial (como lo es por excelencia el Parlamento).

Más aún, en la democracia constitucional realmente existente no faltan los componentes propiamente monárquicos. El primero de ellos es la existencia de magistraturas que, en lugar de ser colegiadas, son individuales y, por ello, necesariamente personalizadas, por más que quepa la posibilidad (de uso por demás frecuente) de integrar *a posteriori* magistraturas individuales en colegios, como sucede por excelencia en el caso del órgano “Gobierno”, integrado por Ministros, dotados de estatuto particular que incluye poderes propios, que forman un órgano colegial secundario, el Consejo de Ministros, asimismo dotado de estatuto particular y poderes propios. El segundo de ellos trae causa de una situación primariamente fáctica: cuando se da el caso de un órgano colegial secundario surge la necesidad de establecer en su seno una figura unipersonal a la que compete la dirección de ese colegio, llámese Primer Ministro, Presidente del Consejo o del Gobierno o Presidente del Consejo Federal, que puede constituirse como una mera realidad de hecho o puede configurarse como una magistratura unipersonal peculiar porque es al tiempo miembro de un órgano colegiado, el que preside, y un órgano del Estado distinto del colegio a título propio. El tercero de ellos es un componente estrictamente fáctico: el de

19 De hecho las quejas, entre nosotros frecuentes, acerca de la deficiente calidad del personal político tienen sentido si, y solo si, se parte del supuesto de que su provisión es aristocrática: los partidos no son los mejores de su clase, y no nos proporcionan el mejor personal para representarnos y gobernarnos.

la tendencia a la personalización del poder en la figura de quien desempeñe el cargo de Jefe del Gobierno, tendencia acentuada en aquellos casos en los que se asocian reglas que favorecen esa concentración, con usos que se mueven en el mismo sentido (la asociación entre el cargo de Jefe del Gobierno y el rol de líder del partido o coalición en el poder, por ejemplo).

Finalmente la existencia de una Jefatura del Estado unipersonal se inscribe entre esos componentes, y ello tanto si es provista mediante elección, como si no. Tendencia especialmente fuerte si, además de ser una magistratura unipersonal, la misma está dotada de poderes propios que el titular puede ejercer directamente y por sí mismo. Como reza la agudeza francesa que nos remite a Bonaparte: "Francia no es monárquica ni republicana; Francia es consular".

En suma, la democracia constitucional realmente existente es un ejemplo más de aplicación de una de las doctrinas políticas más exitosas que se conocen, de origen también griego, por lo demás: la doctrina del gobierno mixto. De hecho si pudiéramos traer a Polibio al día de hoy no sería precisamente sorprendente verle señalar que aquella es, en rigor, una clase de gobierno mixto, en el que el sufragio universal, y en su caso el referéndum, son el componente democrático, la representación y las elecciones son el componente aristocrático, la dirección política en manos de magistraturas unipersonales son el componente monárquico. La inserción del Rey en ese contexto se entiende así sin dificultad: forma parte del "momento monárquico" de un sistema de gobierno mixto. Y precisamente por eso no están fuera de lugar los argumentos de índole pragmática usados a favor de la Monarquía Parlamentaria.

Ahora bien, precisamente porque la Democracia Constitucional es un caso de "gobierno mixto" que, en cuanto tal, combina instituciones que obedecen a principios distintos, debemos esperar que dicha forma de gobierno esté atravesada por las tensiones propias de la mixtura, especialmente visibles en los casos fronterizos en los que la lógica de los distintos principios entra directamente en conflicto. Entre nosotros las polémicas en torno al comportamiento del Rey emérito, tanto antes como después de la abdicación, constituyen un buen ejemplo.

IV. El lugar de la Monarquía en la democracia constitucional

Vistas así las cosas estamos en condiciones de empezar a comprender las razones por las cuales las defensas de la Monarquía Constitucional como institución que tiene cabida en el Estado Democrático sobre la base de sus propiedades que se estiman ventajosas, esto es la defensa pragmática de una Jefatura del Estado monárquica en la democracia constitucional, puede aparecer como una paradoja, y ciertamente en el terreno de los principios abstractos lo es, pero de ello no se sigue que carezca de sentido.

Ciertamente en el terreno de los principios la figura del Rey casa mal con el principio democrático. De hecho la primera vez que en nuestro Parlamento hubo ocasión de plantear el problema, esto es cuando llega el momento de discutir un proyecto constitucional de Monarquía Democrática, en 1869, no debe sorprender que los contrarios a tal proyecto, esto es las formaciones republicanas, toda vez que en este punto unitarios y federales estaban en completo acuerdo, insistieran en la incompatibilidad entre el entendimiento democrático del principio de soberanía nacional y la existencia de un Jefe del Estado que lo es en cuanto parte de una dinastía a la que la Constitución otorga el derecho a proveer dicha jefatura, por añadidura con el acompañamiento de la inviolabilidad. En tanto que la mayoría partidaria del proyecto que será la Constitución

de 1869 señalan la práctica general de las Constituciones monárquicas de la época, con inclusión de aquellas que diseñaban una Monarquía Democrática²⁰.

Si consideramos, como se ha sostenido aquí, que la Democracia Constitucional es en el fondo una variante moderna del viejo ideal del “gobierno mixto”, que se diferencia de las versiones tradicionales en el fundamental principio de legitimidad, en la existencia en la base de un fuerte componente puramente democrático que, además, influye grandemente en la selección de los componentes aristocráticos del sistema, no parece que sea imposible coronar el edificio con una Monarquía, siempre y cuando la regia institución satisfaga determinados requisitos, a saber, haber sido aceptada por el cuerpo cívico, bien sea por alguna clase de procedimiento formal, bien sea por vía de uso; carecer de poderes efectivos de gobierno, mantenerse fuera de la lógica del Estado de Partidos, siendo neutral en los contenciosos entre las distintas fuerzas políticas, y mantener un compromiso exclusivo con las instituciones democráticas y la Constitución que las regula, al efecto de ser un efectivo símbolo de la unidad y continuidad del Estado.

La mayoría de las defensas pragmáticas de la Monarquía que entre nosotros vienen operando, en un contexto político en el que el legitimismo, otrora tan importante, ha dejado de tener una presencia significativa se mueven en un terreno en que los requisitos mencionados se dan: la Monarquía democrática ha sido votada dos veces por el cuerpo electoral en contexto constituyente y por mayorías contundentes, su diseño configura al Rey como una magistratura de influencia, el diseño constitucional no contiene reserva de prerrogativa alguna²¹, lo que le posibilita ostentar una condición de *tercero super partes* en los contenciosos entre las distintas fuerzas políticas, y ha probado tener un compromiso exclusivo con el ordenamiento constitucional, tanto si el mismo es objeto de un ataque civil (el *procés*), como político militar (el 23-F). En este sentido nuestra experiencia práctica no se distancia de aquellas democracias constitucionales que lideran los rankings de calidad democrática (Noruega, Suecia, Dinamarca, Países Bajos), entre los que la España del “régimen del 78” obtiene sistemáticamente y desde ya hace años la calificación de “democracia plena”²².

Del mismo modo nuestro caso acredita que los argumentos tradicionales que defienden la forma monárquica de la Jefatura del Estado sobre la base de que la misma tiende a otorgar experiencia, completa información y neutralidad partidista al Jefe del Estado en nuestro caso vienen avalados por la observación, y ello tanto en el caso del reinado del monarca anterior, como en el mucho más complejo y breve del actual. Algo similar cabe decir desde la perspectiva del rendimiento. Si cabe sostener que, con sus defectos, la Constitución de 1978 nos ha servido bien, preciso es señalar que durante el tiempo de vigencia de esta, y aun con antelación a la misma, la Monarquía, con sus defectos, nos ha servido bien. Incluso cabría decir que también lo ha hecho desde otra perspectiva: la del rol de la Corona en un país como el nuestro atravesado por fuertes tensiones territoriales²³. Como puede verse los argumentos pragmáticos no están ni

20 A la sazón Grecia y Bélgica.

21 Cosa que no se da siempre: en Bélgica el Rey es el jefe efectivo de las Fuerzas Armadas en caso de guerra, si bien ha caído en desuso después de la crisis de los años 40.

22 Y solo tiene puntuaciones mediocres en los indicadores que tienen que ver con la eficacia de gobiernos y administraciones públicas, véanse Freedom House o The Economist.

23 Obviamente los nacionalistas, en especial catalanes, no estarán de acuerdo. Empero, si se tiene en cuenta que los dichos han tratado de romper mi país, negándome al tiempo voz y voto en la decisión correspondiente, violando los derechos de la representación del pueblo

desprovistos de base, ni privados de razón. Otra cosa es que sean suficientes. Y, me parece, que ese es su punto débil.

V. En particular de nuestra Monarquía

La actual es entre nosotros una “Monarquía Restaurada”. No es el único caso en el contexto europeo: a lo largo del siglo XX Grecia ha oscilado entre Monarquía y forma republicana varias veces, hasta el plebiscito de 1974. Es obvio que entre nosotros esta no es la primera Restauración, hubo otra a partir de 1875, y aquella fue exitosa, a la postre el sistema de 1876 vivió hasta 1923. Sin embargo la Monarquía actual ha surgido y vive en un contexto muy diferente. En el caso griego la oscilación Monarquía/República no era sino un reflejo institucional del “cisma nacional” que arranca del conflicto entre el Rey Constantino y Venizelos, y que no llega a suturarse completamente hasta la caída del régimen “de los coroneles”.²⁴ Nada que ver con nuestra situación.

Mayor semejanza existe entre las restauraciones de 1875/76 y 1976/78, como ya se ha señalado. Sin embargo entre ambas hay tres diferencias sustantivas que no cabe desconocer: la primera Restauración llega a consecuencia del agotamiento del intento de construir un régimen democrático, en un momento en que existen sobre el terreno al menos tres guerras civiles distintas; la primera Restauración adviene mediante un pronunciamiento militar al que sigue el fin de las guerras civiles con la victoria del régimen, que solo a posteriori se “civiliza” mediante la elaboración acordada de una Constitución y unas reglas de juego; finalmente la primera Restauración pretendía establecer una Monarquía Constitucional, pero no un régimen democrático. Y acabó por fracasar precisamente por no lograr reformarse para serlo. En contrapartida la segunda Restauración se configura merced a un tránsito pacífico entre la legalidad dictatorial que muere y la democrática que nace, se efectúa mediante procedimientos civiles en los que el sufragio opera como mecanismo de legitimación y cierre, y se concibió explícitamente y desde el principio al efecto no sólo de dotar a España de un régimen democrático, sino de uno de estos que estuviera a la altura y fuere homologable con las democracias europeas de nuestro entorno.

Pero en el trasfondo opera otra diferencia entre ambas Restauraciones: en 1875/76 existía en el país un amplio y sólido sentimiento monárquico, mientras que el apoyo al republicanismo era minoritario y centrado casi exclusivamente en la pequeña burguesía y en la periferia mediterránea. La preferencia monárquica era muy fuerte y la preferencia republicana era minoritaria y débil, con una debilidad acrecentada por el fracaso sin paliativos de la Primera República²⁵. En el último tercio del siglo XX las cosas eran muy diferentes. Por de pronto la cesura entre Monarquías no se ceñía a un período de seis años, que en rigor fueron dos, sino que se extendía a lo largo dos regímenes intermedios y un período de cuarenta y cinco años. Como consecuencia el sentimiento monárquico

en las personas de los parlamentarios discrepantes me permitirán sostener que el actual monarca estuvo a la altura de la situación en octubre de 2018. Claro que a lo mejor es eso lo que se le reprocha: que estuviera a la altura.

24 Y que comprende dos guerras civiles: la primera durante la II GM entre la facción comunista de la resistencia y la facción republicana, a la que los primeros intentaron exterminar; la segunda, la guerra civil entre comunistas y monárquicos en la inmediata posguerra, en la que los conservadores vencieron.

25 Que en realidad fueron dos: el intento de la Federal de 1873 y el gobierno del Poder Ejecutivo de 1874.

era muy débil y los monárquicos sumamente escasos. En 1976/78 la Monarquía se aceptó como medio necesario para alcanzar un régimen democrático, y se aceptó por defecto, a falta de alternativa. Fue la actuación del Monarca, primero en el logro del tránsito y después en su defensa de la institucionalidad, lo que otorgó en su día una muy fuerte aprobación de la institución, empero se trataba de una aprobación frágil: lo que se expandió como el fuego en agosto fue la popularidad del Monarca, el *juancarlismo*, no el aprecio por la institución. Por eso cuando aparece la posibilidad de separar el aprecio por la institución y el aprecio por su titular las cosas varían mucho: la base humana del sentimiento monárquico aparece como sesgada, y el sostenimiento de la institución, entendida como pieza de un régimen democrático *tout court*, ha sufrido los avatares correspondientes, dando lugar a una sociedad dividida en el momento en que esto se escribe²⁶.

Una de las innovaciones que la cuestión registra es la aparición en el escenario político de la demanda de una consulta sobre la forma de la Jefatura del Estado, cuestión en la que también nos hallamos ante una sociedad dividida, si bien con menor intensidad que la que suscita la cuestión principal. Demanda que, adicionalmente, ha sido formalmente asumida por uno de los cinco principales partidos nacionales (y que ven bien las formaciones nacionalistas) y es política oficial del cuarto partido, que, a su vez, forma parte del Gobierno. La propuesta se apoya en la previsión del art. 92 CE: el Presidente del Gobierno, con la aprobación del Congreso, puede convocar una consulta sobre una cuestión política, a realizar según las previsiones de la obsoleta Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. La propuesta de tal clase de consulta sobre la forma de la Jefatura del Estado es, *pro forma*, impecablemente democrática: que sea el pueblo el que decida sobre qué clase de Jefe del Estado desea. Afirmación que sus defensores adoban con un argumento suplementario: que así se haga porque no se supo o no se pudo hacer durante la Transición. A nadie se le escapa que, aun cuando formalmente la propuesta parece *prima facie* imparcial, en realidad encubre una toma de posición pro republicana de naturaleza instrumental, porque su contenido no es tanto el de expresar una preferencia, como poner en tela de juicio la forma política que la Constitución vigente consagra y, a través de esta vía, poner en cuestión el completo ordenamiento constitucional.

Tal propuesta me suscita dos clases de reflexiones: de un lado se trata de una propuesta que tendría sentido si en la sociedad hubiera una toma de posición ampliamente mayoritaria, de tal modo que se minimizaran dos riesgos políticos nada desdeñables: de una parte evitar que la consulta fuere fuertemente divisiva (riesgo que corren todas las consultas de esta clase); de la otra desvanecer el riesgo de que la forma de la Jefatura del Estado sea la opción respaldada por la mitad más uno de los electores en contra de la mitad menos uno de los mismos ciudadanos, con lo cual el acuerdo super mayoritario necesario para contar con una Constitución que no sea de partido, y que, por ello, haga posible la alternancia pacífica en el poder se desvanecería y retornaríamos al escenario constitucional anterior a 1876: el de la Constitución de partido. Como esa condición previa de consenso amplio sobre una opción no se da, me temo que la propuesta adolece del vicio de inclinarnos por la política de adversarios, cuya conveniencia es cualquier cosa menos evidente.

26 Véase una aproximación demoscópica reciente en: <https://electomania.es/ep-14s-los-monarquicos-recuperan-fuelle-y-sorpassan-a-los-republicanos-por-4-decimas/>

Adicionalmente el propio planteamiento de la cuestión es fraudulento. Me explicaré. Tratándose como se trata de una decisión constitucional fundamental, el cambio mencionado debería seguir el camino constitucionalmente previsto para ello, que no es otro que la revisión constitucional. Revisión que tiene, entre otras virtudes, ser el procedimiento constitucionalmente correcto y garantizar una decisión supermayoritaria. Es cierto que al afectar a la Corona, debería seguirse el muy gravoso procedimiento del art. 168 CE²⁷, empero ese no es un obstáculo insalvable toda vez que el art. 168 CE no está protegido por el procedimiento que prevé y, a mi juicio, nada obstaría a una reforma en dos fases: modificar o suprimir dicho precepto, y pasar después a la reforma de fondo mediante el procedimiento del art. 167 CE. Pues bien, el sentido propio de la propuesta del referéndum directo tiene sentido si, y solo si, de lo que se trata es de modificar la Constitución, en rigor hacer una Constitución nueva, rompiendo con el ordenamiento constitucional en vigor y, consiguientemente, minando la legitimidad del resultado posible. La propuesta tendría sentido si, como en los casos italiano y griego, la decisión popular precediera y condicionara la producción de una nueva Constitución, pero al no darse ese dato previo me parece claro que una propuesta de consulta directa comporta la propuesta de un fraude constitucional.

Bibliografía

- García López, E. (2014). El rey neutral: la plausibilidad de una lectura democrática del artículo 56.1 de la constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 295-318.
- García López, E. (2019). El rey en la Constitución de 1978: el cometido de la Monarquía en una democracia con pretensión de veracidad. *Revista de Derecho Político*, 105, 19-55.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2017). Las funciones interconstitucionales del jefe del Estado parlamentario. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 13-42.
- Lamo de Espinosa, E. (2020). ¿Monarquía o república? Diez razones. *El País*, 17-8-2020. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-08-16/monarquia-o-republica-diez-razones.html>
- Martínez Sospedra, M. (2007). *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moreno Luzón, J. (2020). La Corona y los ciudadanos. *El País*, 2-9-2020. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-09-01/la-corona-y-los-ciudadanos.html>
- Pacheco, J. F. (1845). *Lecciones de derecho político constitucional: pronunciadas en el Ateneo de Madrid en 1844 y 1845*. Disponible en: http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1003362
- Pérez Renovales, J. (2020). Por qué se puede ser monárquico (y más ahora). *El País*, 25-8-2020. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-08-24/por-que-se-puede-ser-monarquico-y-mas-ahora.html>
- Torres del Moral, A. (2014). En torno a la abdicación de la Corona. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 13-48.

27 Que no es sino un agravamiento del previsto en las dos constituciones democráticas anteriores, la de 1869 y la de 1931, que preveían decisión supermayoritaria, seguida de disolución y elecciones y adopción en su caso de la reforma por unas Cortes Constituyentes.

- Torres del Moral, A. (2018). Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (Balance). *Revista de Derecho Político*, 101, 33-64.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2018). La Monarquía en la Historia constitucional española. *Revista de Derecho Político*, 101, 17-29.
- Vera Santos, J. M. (2016). La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España. *Revista de Derecho Político*, 96, 13-48.