

Ignacio Sánchez-Cuenca

La constitución como trinchera

El País, 14 de diciembre de 2021.

El blindaje de la Monarquía no puede justificar la renuncia a solucionar algunos de los principales problemas institucionales del sistema. Cualquier iniciativa de reforma se bloquea con ánimo de salvaguardarla.

Ya sé que llego tarde, que [el aniversario constitucional fue la semana pasada](#), pero estas cosas suceden cuando se escribe con fecha fija. Puesto que este año ha habido menos artículos sobre el tema que en otras ocasiones, la pregunta que quiero plantear espera todavía respuesta: ¿cómo es posible que, tras una década atravesada por múltiples crisis (económica, política, territorial), con el sistema político en niveles de legitimidad por los suelos, no haya habido aún una reforma constitucional ambiciosa?

Si bien la situación hoy no es ni mucho menos tan angustiosa y apremiante como lo fue hace cinco o seis años, cuando saltó el sistema de partidos por los aires, el país está lejos de haber recuperado la normalidad institucional. [La confianza ciudadana en las instituciones sigue siendo preocupantemente baja](#). ¿Por qué no intentar entonces renovar el sistema y mandar la señal de que iniciamos una nueva etapa, alejada de las malas prácticas anteriores?

Materia para reformar no falta. Sin ánimo de ser exhaustivo, mencionaré algunos asuntos sobre los que podría haber acuerdo en la necesidad de cambios constitucionales: nuestro sistema territorial está muy dañado (y no solo por la crisis catalana); [la Monarquía lleva un tiempo sumida en graves escándalos de corrupción](#) que no pueden zanjarse alegando que el actual Rey es más honrado que su predecesor; hay asimismo fuertes presiones para modificar el sistema electoral, que sigue funcionando según los criterios generales que se establecieron en la [Ley para la Reforma Política de 1977](#); y, por si lo anterior no fuera suficiente, se ha extendido un rechazo bastante transversal al control excesivo que ejercen los partidos sobre instituciones del Estado, algo que tiene que ver, entre otras cosas, con el papel secundario que tiene la ciudadanía en nuestro sistema constitucional.

En el actual periodo democrático, la constitución solo se ha reformado en dos ocasiones y en ambas como consecuencia de presiones externas, relativas a nuestra integración en la UE. La primera reforma tuvo lugar en 1992, a raíz de la aprobación del Tratado de Maastricht, que requería una modificación menor del derecho de sufragio pasivo de los residentes europeos en las elecciones municipales. [La segunda ocurrió en el verano de 2011](#), cuando PSOE y PP se pusieron de acuerdo en introducir en el artículo 135 la llamada “regla de oro” fiscal que establece fuertes límites al déficit público. Esta reforma se llevó a cabo con la intención de calmar la presión de los mercados sobre la deuda española y evitar así una intervención de la *troika*.

Estas dos reformas se llevaron a cabo mediante el procedimiento simplificado del artículo 167, que requiere mayoría de tres quintos en las dos Cámaras y referéndum posterior si así lo reclama una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (en 2011 no habían surgido aún los partidos nuevos y no hubo “riesgo” de referéndum). Manuel Fraga defendió que el referéndum fuera obligatorio (lo que, de haber sido aceptado,

seguramente habría impedido la enmienda sobre el déficit del art. 135), pero los constituyentes no siguieron su criterio.

Como es bien sabido, el cambio constitucional es muy rígido, casi imposible en la práctica, cuando afecta a una revisión completa del texto o a sus capítulos nucleares (el título preliminar, los derechos fundamentales del título I y el título II sobre la Monarquía). En este caso, hay que seguir el procedimiento agravado del artículo 168: mayoría de dos tercios en Congreso y Senado, disolución de las Cortes, nueva mayoría de dos tercios y referéndum de ratificación.

El artículo 168 establece un procedimiento que vuelve “intangible” buena parte de la constitución, incluyendo la Monarquía. Ahora bien, me parece que la explicación de por qué no se modifica la constitución no puede limitarse a constatar su rigidez. Conviene recordar, en este sentido, que la otra constitución que ha tenido una duración prolongada en nuestra historia, la de 1876, tampoco se reformó nunca a pesar de que su modificación no estaba sujeta a mayorías reforzadas, bastaba una mayoría simple para proceder al cambio. ¿Cómo es posible entonces que, no habiendo obstáculos institucionales, los legisladores de la época no adaptaran el sistema del turno a los cambios económicos y sociales del país?

El político liberal José Canalejas, en una carta dirigida a Romanones, comentaba en los siguientes términos las razones por las cuales veía improbable, por no decir imposible, la reforma constitucional: “El Rey no admitirá ni ahora, ni luego, ni acaso nunca, la reforma de la constitución, porque esta reforma le han persuadido de que pone en tela de juicio todo el régimen: Monarquía o República, regionalismo o centralización, facultades del Rey en el mando del Ejército, etc.”.

Algo similar puede estar ocurriendo en el periodo actual. Quien más lejos ha ido en esta tesis es el profesor Javier Pérez Royo: a su juicio, las constituciones de 1876 y 1978 no se han reformado por un mismo vicio de origen, a saber, que la restauración de la Monarquía no se sometiera a referéndum popular en ninguna de las dos ocasiones. Más allá del problema causado por la ausencia de un referéndum originario, creo que, en última instancia, es el temor de que un proceso de reforma constitucional pudiera reabrir la cuestión de la forma de Estado, con consecuencias inciertas, lo que provoca el bloqueo del sistema. [Las encuestas monográficas sobre la Monarquía](#) realizadas por 40dB. en [2020](#) y [2021](#) para la Plataforma de Medios Independientes revelan que la Monarquía cuenta con un apoyo bajo en las generaciones más jóvenes, en la izquierda y en País Vasco y Cataluña. Los escándalos de corrupción que afectan a la familia real (primero Iñaki Urdangarín y ahora, a una escala mucho mayor, Juan Carlos I) han supuesto un profundo desgaste de la institución. Por eso, los políticos conservadores temen, quizá con buenas razones, que cualquier proyecto de reforma constitucional ponga sobre la mesa la cuestión de la forma de Estado y muestre una fuerte división ideológica y territorial sobre la Monarquía.

El resultado de todo ello es la parálisis del sistema. La institución de la Monarquía actúa como tapón del sistema. No es que el Rey obre para evitar la reforma (de hecho, no podría hacerlo), sino que se bloquea cualquier iniciativa con ánimo de salvaguardar el sistema actual. El supuesto detrás de esta actitud obstruccionista es que el país solo puede mantenerse unido bajo una monarquía; una república solo podría traer desorden e inestabilidad.

Utilizar la constitución como trinchera para defender el *statu quo* es un error. Puede funcionar en el corto plazo, pero no en el medio o en el largo. No está de más recordar que la resistencia a actualizar las reglas de juego constitucionales de la primera

restauración precipitó el colapso del sistema en 1923, con el golpe del general Miguel Primo de Rivera. No quiero sugerir en absoluto que pueda pasar algo similar si no se pone al día la constitución de 1978. Pero, indudablemente, el atrincheramiento constitucional acabará teniendo un coste elevado para nuestro sistema político. Las constituciones son instrumentos para organizar la vida política, no para detenerla o paralizarla. Es un error imperdonable renunciar a arreglar algunos de los principales problemas institucionales del país por blindar la Monarquía.