

Un rey confiable: razones para la esperanza

ADELA CORTINA

Académica de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. UNIENDO ÉTICA Y EFICACIA

El próximo 19 de junio celebramos el décimo aniversario de la proclamación de Felipe VI como rey de España. Es un honor participar en este número de *El Cronista*, dedicado a reflexionar sobre estos diez años de reinado y también a sugerir algunas propuestas para el futuro. En lo que hace a la década ya transcurrida, se podría caracterizar la actuación de Felipe VI con un adjetivo muy expresivo de su quehacer: es un rey confiable, que, por lo mismo, puede ayudar a construir confianza, la virtud más necesaria para que una sociedad sea a la vez justa y próspera. Esta unión de justicia y prosperidad es la aspiración que la Unión Europea expresa en sus documentos y ojalá que sea capaz de encarnarla en la realidad, por el bien de la propia Unión y del concierto mundial.

En efecto, cuando en 2018 la Comisión Europea quiso redactar unas orientaciones para manejar la inteligencia artificial de modo que su uso no despertara temor, sino una sensación de seguridad, rotuló el documento de los expertos con un título muy expresivo: “Por una inteligencia artificial fiable”. Inspirar confianza era clave para el buen desarrollo de las tecnociencias y, para lograrlo, debían atenerse a unos principios éticos, ya clásicos y bien aceptados: respeto a la autonomía de las personas, beneficencia, no maleficencia y justicia. Se decía en el documento que cumplir con ellos generaría la confianza indispensable para el avance de la sociedad, hasta el punto de que se llegaba a afirmar que, para crecer económicamente, la ética debía ser la ventaja competitiva de la Unión Europea en este asunto. Una afirmación alineada con la del Libro Verde sobre la Responsabilidad Social de las Empresas de 2001, que se proponía cumplir el objetivo aprobado por el Consejo Europeo en Lisboa en marzo de 2000, de convertir a la economía de la Unión Europea “en la más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero,

acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”. El compromiso ético de asumir la RSE iba ligado al crecimiento económico. El imperativo de la competitividad se unía al de la humanidad al generar una cohesión social *justa*. Éste es siempre el desafío al que dicen querer responder los europeos, aunque no siempre el éxito corone los esfuerzos.

Estos diez primeros años del reinado de Felipe VI han sido una muestra palmaria de que es un rey confiable, alguien de quien las gentes se pueden fiar, que es la caracterización más sencilla de la virtud de la *integridad*, indispensable en el Jefe del Estado de una democracia parlamentaria para que funcione de acuerdo con sus metas. Cuando en 1995 el Primer Ministro Británico encargó al juez Lord Nolan que elaborara unas *Normas de conducta para la Vida Pública*, uno de los siete principios que figuraban en el informe era la integridad, junto a la capacidad de asumir el interés público o la objetividad. Aunque en este caso se entendía por “integridad” no contraer obligaciones financieras ni de ningún otro tipo que pudieran influir en el desarrollo de las actuaciones públicas, lo cual es sin duda indispensable, lo bien cierto es que en román paladino una persona íntegra, un monarca íntegro es el que inspira confianza, porque, no sólo no se implica en tramas de corrupción, sino que es inteligente y fiel a las funciones que se ha comprometido a cumplir en la comunidad política, es una persona de palabra: sus actuaciones se corresponden con los discursos y con las declaraciones.

Por eso la idea moderna de integridad no se refiere tanto a la coherencia de una persona con su proyecto individual de vida, que puede ser noble o mezquino, sino a la coherencia con la meta y las funciones de la profesión que ejerce, con el compromiso que ha adquirido con su sociedad. Y en este sentido, las actuaciones de Felipe VI han sido y siguen siendo ejempla-

res. Y no sólo las suyas, sino también las de su familia nuclear: la princesa Leonor, la infanta Sofía y la reina Leticia. Sin olvidar la ejemplar labor realizada por la reina Sofía durante todos estos años. Una de las grandes ventajas competitivas de las monarquías, incluidas por supuesto las parlamentarias, es que no es solo la figura del Rey o la Reina la que ofrece una garantía de continuidad, sino también el conjunto de los familiares ligados a la línea sucesoria. Por eso fue una muy buena noticia que el pasado 31 de octubre jurara la Constitución la princesa Leonor, que está recibiendo una excelente formación, y es una valiosa promesa de futuro como muestra en todas sus actuaciones públicas.

Como bien dijo Felipe VI en el discurso de su Proclamación como Rey de España:

“La Corona debe buscar la cercanía de los ciudadanos, saber ganarse continuamente su aprecio, su respeto y su confianza; y para ello velar por la dignidad de la institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social. Porque, sólo de esa manera se hará acreedora de la autoridad moral necesaria para el ejercicio de sus funciones. Hoy, más que nunca, los ciudadanos demandan con toda razón que los prin-

cipios morales y éticos inspiren –y la ejemplaridad presida– nuestra vida pública. Y el Rey, a la cabeza del Estado, tiene que ser no sólo un referente, sino también un servidor de esa justa y legítima exigencia de los ciudadanos”¹.

2. EL CAPITAL SIMBÓLICO DE LA MONARQUÍA ES EFICIENTE PARA UN PAÍS DEMOCRÁTICO

Decía Ortega y Gasset con todo acierto que “la cultura es un acto de bondad más que de genio y sólo hay riqueza en los países donde tres cuartas partes de los ciudadanos cumplen con su obligación”. ¿Cuáles son las actuaciones que cabe esperar de un rey del siglo XXI para llevar adelante la tarea que se ha comprometido a cumplir? ¿Qué beneficios proporciona a su pueblo y al contexto internacional que hacen deseable su existencia? Precisamente porque el rey no gobierna, sino que reina, puede aportar un excelente capital simbólico que ninguna otra institución puede dar (Laborda, 2018). Y no se puede olvidar que el capital simbólico es una parte imprescindible de “la mano intangible” necesaria en una sociedad para que la democracia funcione. Recordemos brevemente algunos de los aspectos en que esta influencia es sumamente rentable

¹ Discurso de Proclamación del Rey Felipe VI, 19 de junio 2014.



Su Majestad el Rey jura fidelidad a la Constitución Española y desempeñar fielmente su cargo - Congreso de los Diputados. Madrid, 19.06.2014 (© Casa de Su Majestad el Rey / Borja Fotógrafos)



Palacio de El Pardo (Patrimonio Nacional)

(CCO, 2017; Lamo de Espinosa, 2017; Laborda, 2018; Molina, 2022).

Apartidismo. A pesar de que suele decirse que el monarca es “apolítico”, no lo es porque su actividad pública se desarrolla en el ámbito de la política, pero sí que es apartidista, porque no se implica en ningún partido político, ni, por tanto, en la competición entre los partidos. De ahí que pueda garantizar la imparcialidad en el juego partidario del país. Como es obvio, ésta es una enorme ganancia para los países, muy visible en España en los tiempos que corren, cuando la extrema polarización de la competencia por el poder entre los partidos va envenenando paulatinamente al conjunto de la sociedad.

Estabilidad. La monarquía es un elemento impagable de estabilidad, que además se proyecta en el muy largo plazo, inclui-

da la seguridad que ofrece la sucesión del monarca. Se trata de un compromiso sin límite temporal entre la dinastía reinante y el país con carácter vitalicio y hereditario, que favorece un cambio social ordenado por su confiable estabilidad.

Unidad y permanencia. La monarquía es símbolo de unidad y permanencia del Estado a largo plazo, en el caso de España, según el Artículo 56.1 de la Constitución.

Ejemplaridad. La ejemplaridad, que ya hemos mencionado, contribuye a la continuidad de la dinastía. La defensa de los valores éticos, propios de una sociedad pluralista, como raíz del pacto social, en los discursos y en los hechos.

Capital social internacional. Los Reyes son embajadores en una gran cantidad de países de forma permanente, se relacionan



con líderes de todas las naciones, cuentan con un gran capital social. Y si eso es así en todos los casos, en el de la monarquía española es especialmente fecunda esa tarea simbólica como vínculo de unión con todos los países de América Latina, a los que llevamos cálidamente en el corazón. Una gran cantidad de bellísimos relatos dan fe de este vínculo, tal vez el último de ellos el extraordinario seguimiento de la boda de los reyes en todas las televisiones de habla latina.

Eficiencia política y justicia social. Como bien muestra Emilio Lamo de Espinosa, entre las monarquías actuales se encuentran algunos de los países mejor posicionados en eficiencia política, justicia social, en la evolución moral de la humanidad. Ejemplos claros son Noruega, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido o España (Emilio Lamo de Espinosa, 2017, 425).

Todos éstos son algunos de los elementos que aporta una monarquía parlamentaria a la democracia y que pueden ayudar a promover su eficiencia y a mejorar su calidad.

Ciertamente, si éstas son algunas de las funciones que la monarquía puede desempeñar, es preciso reconocer que en todas ellas Felipe VI ha cumplido con creces su tarea durante esta primera década de su reinado, y además en tiempos especialmente difíciles, como apunta el título del excelente libro de José Antonio Zarzalejos, *Felipe VI un rey en la adversidad*. Y es que se ha producido un cambio sustancial en la sociedad española y en el contexto mundial entre la coronación de Juan Carlos I en noviembre de 1975 y el juramento y la proclamación de Felipe VI el 19 de junio de 2014, seguida de la última década. Y no sólo por los problemas planteados por actuaciones inadmisibles de miembros de la familia real, sino sobre todo porque el contexto de la política española ha cambiado sustancialmente desde comienzos del siglo XXI, comparándolo con el impulso ilusionante de la Transición. Recuperar ese impulso, actualizarlo y potenciarlo es, a mi juicio, el mejor proyecto de España para este tiempo nuevo.

3. LA TRANSICIÓN ÉTICA Y POLÍTICA: UNA REALIDAD ILUSIONANTE

Los diez años del reinado de Felipe VI han sido bien complicados. Juan Carlos I se vio obligado a superar los recelos de quienes tenían por dudosa su legitimidad por considerarla hechura de Franco, y en ese sentido tanto el referéndum sobre la Constitución como, más tarde, su rotunda apuesta por la Constitución el 23-F avalaron la legitimidad de su corona. Pero también se encontró con unas circunstancias muy favorables, que propiciaron la transición a la democracia. Hoy convendría recuperar ese espíritu y encarnarlo, actualizándolo, en las próximas décadas del siglo XXI.

La transición fue posible, entre otras cosas, porque se produjo una feliz confluencia, no casual, sino trabajada a fondo, una unión entre *virtú* y fortuna, por decirlo con Maquiavelo, entre esos tres mecanismos de control de una sociedad de los que habla Philip Pettit: la mano visible del Estado que se venía conformando paulatinamente y que fue un verdadero éxito; la mano invisible de una economía, cuyas bases databan al menos del Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, que permitía superar la autarquía del franquismo, y los Pactos de la Moncloa que hicieron posible un consenso entre todas las fuerzas sociales, y la mano intangible de los hábitos, los valores éticos y las virtudes cívicas, que valen por sí mismos y a la vez para que la democracia funcione, porque engrasan las ruedas de las otras dos manos. La tres trabajaron conjuntamente, entre ellas se produjo una sinergia que es preciso reconstruir.

En lo que hace a la “mano política”, es ya bien conocido que los miembros más representativos de los partidos políticos y de las instituciones sociales pactaron una reforma, entre rumores de ruptura, con la convicción de que una contienda como la vivida no debía repetirse. Se trataba de responsables políticos con buena preparación intelectual y sentido del Estado, que antepusieron su obligación con el bien común o con

el interés general a su interés particular o partidario, o al menos los hicieron coincidir en un juego de suma positiva. Optaron por el *second best* cuando era necesario para alcanzar un consenso.

Sin embargo, las transiciones políticas son posibles también gracias a la mano intangible de las *transiciones éticas*, las negociaciones de los políticos tienen un corto alcance sin el suelo firme del *ethos*, del carácter de las personas y de los grupos. Si algo bueno ha tenido el movimiento comunitarista es recordar que los hábitos del corazón de los pueblos son indispensables para construir un orden social determinado, pero también para mantenerlo y profundizar en él; que la libertad se encarna cuando se incorpora en las instituciones y, sobre todo, en las costumbres de las gentes.

En España la sociedad civil fue haciendo una transición ética, que empezó mucho antes que la política y la hizo posible. Los emigrantes que abandonaron sus hogares con el decidido propósito de regresar a ellos y mejorar sus vidas y las de los suyos, no sólo trajeron remesas que permitieron el aumento de la riqueza material, sino también una apertura de horizontes; la llegada del turismo abundó en la misma transformación, y los jóvenes que salieron a estudiar y formarse en el extranjero, sea con becas públicas, sea con sus propios ingresos, formaron esa “generación de la democracia”, a la que muchos de los docentes e investigadores de más edad pertenecemos.

Con todo ello el código moral único del nacionalcatolicismo quedaba derogado y ocupaba su lugar la ética cívica, propia de una sociedad pluralista y abierta. No la religión civil, que es la ética particularista de la ciudad, a la que hoy se acogen nacionalistas e independentistas, sino la ética cívica, los valores éticos comunes a las distintas éticas de máximos de una sociedad pluralista y democrática: la convicción de que la libertad es superior a la esclavitud, la igualdad a la desigualdad, la solidaridad a la indiferencia, el diálogo a la violencia, y el respeto activo a la intolerancia. Todo ello desde el convencimiento de que toda persona es infinitamente valiosa y no debe instrumentalizarse, porque no tiene precio, sino dignidad. Como también que la naturaleza es vulnerable y debe ser cuidada.

Son valores que se descubren en la vida compartida, configuran la ética cívica, se transmiten en la educación y forman ese capital ético que precisan las sociedades para hacer frente al futuro con dignidad. En apreciar un capital semejante coincidirían y deberían seguir coincidiendo las distintas comunidades y pueblos de España, porque hay diferencias lingüísticas, y en algún grupo aún étnicas, es una sociedad plural y diversa, pero la cultura moral en lo que respecta a estos valores nucleares es la misma y desde ella es desde la que habría que abordar los problemas.

4. DE LA POLÍTICA COMO CONCORDIA AL PARTIDISMO EXTRACTIVO

Naturalmente este capital ético se sustenta en una forma de entender la sociedad política, que no es la de la indiferencia,

menos aún la del conflicto permanente, sino la que podría caracterizarse con la sencilla fórmula de John Rawls como “un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo, desde una generación hasta la siguiente” (Rawls, 1996, 45). No se trata sólo de un sistema de convivencia más o menos justo, de un *modus vivendi*, de una coexistencia más o menos llevadera, sino de un sistema de cooperación, con el que todos deben conseguir ventajas de forma equitativa. En caso contrario, la cooperación carece de sentido. La primera de las ventajas consiste en formar parte de un Estado que protege con equidad sus derechos y los del conjunto de la comunidad.

Ésta es la forma del contrato social, que firman implícitamente quienes viven en este tipo de Estado, por el que se comprometen a cumplir con sus obligaciones y reciben como beneficio la protección de sus derechos. El solo hecho de vivir en una sociedad en que el conjunto de la ciudadanía recibe atención sanitaria, educación y esa relación de bienes que provee el Estado social, bienes que son indivisibles, es un beneficio del que todos participan y, por lo tanto, al que deben contribuir en su medida.

Desgraciadamente, la degradación de los partidos políticos, a los que probablemente la Constitución atribuyó un poder excesivo que se debería revisar, ha restado fuerza a una de las tres manos indispensables para que la democracia funcione, porque en buena medida han dejado de concebir la política como servicio y la han convertido en “partidismo extractivo”.

Mucho se ha criticado a la economía tachándola de “extractiva”, pero parece que el mal se ha contagiado a la política, porque desde comienzos del presente siglo los partidos toman la comunidad política como un lugar del que extraer provecho individual o grupal, polarizando las posiciones para conquistar el poder y perpetuarse en él a toda costa, repartiendo recompensas a los sumisos y castigando a los disidentes. Si en los años noventa del siglo pasado España se unía a los países que apostaban por construir una democracia deliberativa, en la que las decisiones debían tomarse desde el diálogo argumentado, en la última década está degenerando en una democracia agregativa, en la que no se delibera sobre los asuntos importantes en el parlamento y en la opinión pública con argumentos, sino que se suman los intereses de aquellos grupos políticos que ayudan a mantenerse en el gobierno. El juego consiste entonces en entablar negociaciones bilaterales con los partidos que pueden proporcionar esos votos, concediéndoles cuanto exigen en un clima de opacidad. En una situación semejante las polarizaciones se extreman, la política se convierte en un mercado extractivo y se quiebra toda posibilidad de cooperación y equidad.

¡Qué lejos quedan aquellos representantes políticos de la Transición, de un lado y otro del espectro político, con vocación de servicio, entregados al compromiso de trabajar por el bien común!

Por fortuna, parece que las disensiones profundas todavía no han envenenado completamente a la sociedad civil, pero cada vez más aumenta entre la ciudadanía la autocensura, el miedo a expresar las propias opiniones en la vida amistosa y familiar, se extiende esa espiral del silencio que va

socavando la democracia y la más elemental amistad cívica. No es extraño que algunos de los intelectuales más valiosos de nuestro país hayan hablado de la democracia española actual como una “democracia menguante”, una democracia en que pelagra la estructura misma del Estado de Derecho. ¿Qué hacer?

En un artículo publicado el pasado año me permití sugerir una propuesta, que consistiría en unir las fuerzas de la mayoría verdaderamente progresista, la que defiende el espíritu de concordia de la transición, tanto desde la sociedad civil como desde el compromiso político, para desactivar la apuesta por el enfrentamiento de determinados partidos y propiciar la cooperación equitativa. Esto no supondría anular las discrepancias, por supuesto, pero sí articularlas en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, que es a fin de cuentas un Estado de Justicia (Cortina, 2023).

Para caminar en esta dirección es una opción *eficiente y justa* fortalecer esta monarquía parlamentaria, con la que afortunadamente ya contamos y que ayuda a diseñar caminos de esperanza.

5. UNA MONARQUÍA QUE DA RAZONES PARA LA ESPERANZA

En el epílogo del volumen colectivo *Rey de la democracia*, editado por José Luis García Delgado y publicado en 2017, Mario Vargas Llosa lanzaba un mensaje que merece la pena tener muy en cuenta para el presente y futuro de la democracia española:

“No es cierto que, mientras haya democracia, importe poco si un régimen es republicano o monárquico. No cuando el problema de la unidad de un país es tan grande como hoy en día en España. La Monarquía es una de las pocas instituciones que garantiza esa unidad en la diversidad sin la cual podría venir la desintegración de una de las más antiguas e influyentes civilizaciones del mundo. (...) Ayudemos todos a su Majestad don Felipe VI a tener éxito poniendo nuestro granito de arena en la tarea de mantener España unida, diversa y libre, como lo ha sido estas últimas décadas” (Vargas Llosa, 2017, 269).

Aceptar esta lúcida invitación de Mario Vargas Llosa es necesario para ayudar a que en España la democracia se consolide y funcione, logrando el apoyo, bien argumentado, de esa mayoría verdaderamente progresista, dispuesta a defender el espíritu de concordia de la transición, pero encarnándolo en las nuevas condiciones del siglo XXI. Porque la Edad de Oro que diseñaron Hesíodo y nuestro querido Quijote no estuvo nunca en el pasado ni podemos asegurar tampoco que estará en el futuro: en el mundo por venir estará, si así lo queremos, la esperanza activa de construir una España una y diversa en el contexto europeo, en estrecha vinculación con Latinoamérica y en el marco de los valores occidentales.

El valor de nuestra monarquía en este proyecto es palmario porque sus funciones resultan indispensables para llegar a buen puerto.

Y en este orden de cosas yo pediría que la Corona en sus discursos, en sus actuaciones y a través de las fundaciones ligadas a ella, siga mostrando un día tras otro, como ya lo hace, que se interesa por lo que realmente preocupa a los ciudadanos, que no son las disputas en la vida partidaria ni las polarizaciones, sino el desempleo, la pobreza, las dificultades económicas, la enfermedad, la vivienda, la discapacidad, la soledad involuntaria y las dificultades de los inmigrantes para integrarse en nuestro país.

Como también que apoye la equidad entre las distintas comunidades autónomas, con una presencia significativa en cada uno de los pueblos de España, que visibilice que no hay comunidades de primera y comunidades de segunda, porque no debe haber ciudadanos de primera y de segunda. El Rey puede hacer expresivamente suyo el bellissimo poema del alicantino Miguel Hernández, “Vientos del pueblo”, que es el relato de la España una y diversa.

Y, por supuesto, importa que el Rey siga cumpliendo la tarea que ha asumido explícitamente de intentar que nunca se rompan los puentes de entendimiento. Pero sin permitir que sea a costa de que los débiles se resignen con las migajas que les dejan los poderosos.

Es la mejor forma, por decirlo con sus palabras, de transmitir a los españoles “un mensaje de tranquilidad, de confianza y también de esperanza”². ♦

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel (ed.) (2023): *España democracia menguante*, Colegio Libre de Eméritos, Madrid.
- ARAGÓN, Manuel et al. (coords.) (2024): *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024.
- CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN (2017): *España y las otras Monarquías parlamentarias del siglo XXI*, Posiciones. Noviembre.
- CORTINA, Adela (2017): *Ética cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- CORTINA, Adela (2023): “¿Mayoría progresista?”, *El País*, 7 de diciembre, 13.
- DE CARRERAS, Francesc (2017) “Un demócrata cercado por Franco y liberado por la Constitución”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.), 79-113.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (2017): “Monarquía parlamentaria y democracia. Más allá de la ‘conllevarza’”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, LXIX, n.º 94, 415-440.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.) (2017): *Rey de la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- LABORDA, Juan José (2018): “La monarquía parlamentaria: ¿más auctoritas y menos potestas?”, *Cuadernos de Alzate*, n.º 50-51, 323-327.
- LAPUENTE, Víctor et al. (2022): *Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Centro de Estudios de Política Públicas y Gobierno de la Universidad de Alcalá, Aranzadi, Pamplona.
- MOLINA, Ignacio (2022): “Cómo modernizar la Monarquía”, en LAPUENTE, Víctor et al. (2022), 129-155.
- RAWLS, John (1996): *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona.
- VARGAS LLOSA, Mario (2017), “Un acto de justicia”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.), 265-269.
- ZARZALEJOS, José Antonio (2022): *Felipe VI. Un rey en la adversidad*, Planeta, Barcelona.

² Mensaje de su Majestad el Rey, 3 de octubre 2017.

El decenio más difícil. Un futuro comprometido

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad Nebrija

El doble título que encabeza estas páginas no tiene nada de enigmático. Si se trocea por períodos decenales el ya casi medio siglo transcurrido desde final de 1975 para facilitar la comparación con el primer decenio del reinado de Felipe VI, este “gana” no solo por la suma de problemas que ha debido afrontar, sino también por ser el que tiene ante sí un horizonte menos despejado.

En su arranque, únicamente el que inicia la serie, esto es, el que parte del final de 1975, va a presentar un panorama tan complejo. Se trataba entonces del salto desde la dictadura a un sistema de libertades al tiempo que la economía conocía el rápido final de una larga etapa de expansión; pero, cuarenta años después, la yuxtaposición de los planos económico y político tampoco facilitará las cosas: las muy hondas heridas que en el tejido empresarial y el cuerpo social provoca el impacto de la Gran Recesión coincidirán con valores mínimos de los indicadores de confianza en la Corona y en quienes asumen responsabilidades tanto de gobierno como de oposición, niveles nunca antes tan bajos. Lo que viene a continuación en uno y otro tramo, primero y último del medio siglo contemplado, tampoco sitúa al más cercano en lugar secundario. Si entonces la democracia hubo de pechar con repetidos conatos de golpe de Estado, hasta culminar en el 23F y con los momentos álgidos del terrorismo –nuestros durísimos *años de plomo*, los que enlazan las décadas de 1970 y 1980–, ahora el orden constitucional ha tenido que afrontar también un golpe de Estado –septiembre y octubre de 2017–, con secuelas que tienden a enquistarse, y ha sido sometido al recurrente cuestionamiento de sus fundamentos, comenzando por el sentido y la relevancia histórica de la Transición.

Como fuere, donde la visión comparada de esos dos períodos decenales capta más nitidamente la mayor dificultad del más cercano es en su respectiva desembocadura: a mediados de la

década de 1980, ya asentada la democracia, España iniciaba una senda marcada por la estabilidad institucional y el progreso económico, justo cuando también se alcanzaba el acuerdo para integrarse en el proyecto europeo, que facilitaría a su vez la continuidad del camino emprendido. En cambio, al término del decenio que parte de junio de 2014, la España constitucional –y, en ella, la Corona– no tiene el horizonte despejado. Un contraste clamoroso. El tramo que ahora se completa va a encontrar a su término un clima de incertidumbre diametralmente opuesto, en efecto, al ambiente que dominaba al acabar el decenio que incluyó el tránsito a la democracia y la adhesión a las entonces Comunidades Económicas Europeas.

El cotejo con las restantes tres décadas, las que quedan enmarcadas por la de apertura y cierre del medio siglo considerado, subraya igualmente la mayor complejidad de esta última. Es más, los veinte años transcurridos desde mediado el decenio de 1980 hasta el primer lustro del siglo XXI –hasta el atentado del 11 de marzo de 2004, más precisamente– ofrecen en su conjunto, y más conociendo lo que ha venido después, la imagen de un tiempo venturoso. También, por cierto, para el devenir del proyecto europeo, son los años que enlazan el Mercado único y el Tratado de Maastricht con la gran ampliación a los países del Este. En España, particularmente, y con los altibajos que se quiera, son cuatro lustros de estabilidad política, crecimiento económico y mayor presencia internacional. Un alargado interludio comparativamente fecundo.

Aquella fecha de marzo de 2004 señalará ya otro tiempo. En la economía, no se tardará mucho en pasar de la euforia –hasta alardear del muy posible *sorpasso* a otras grandes economías europeas en términos de bienestar– a la resignación, cuando se constata el desplome de indicadores macroeconómicos y cuentas de resultados, caídas y pérdidas ocasionadas por la crisis que desde Estados Unidos atraviesa el Atlántico para

golpear con dureza a los países con flancos más vulnerables. Y en el ámbito de la política, también aquel marzo de hace ahora veinte años pronto acabará creando un clima crecientemente enrarecido, dislocando el escenario en que se dirime la rivalidad partidista. Clima y escenario que no han dejado de empeorar hasta hoy, mientras la evolución económica, conociendo sucesivamente situaciones muy dispares, ofrecerá resultados, en promedio, menos que discretos. La carga de problemas y conflictos que han soportado los años más cercanos es, sin duda, muy alta, y desde su mismo punto de partida. Conviene recordarlo.

COMIENZO POR ACCIDENTE

No es metafórico el rótulo del epígrafe. Un tropiezo nocturno dos años antes del 19 de junio de 2014, y muy lejos de España: así comenzaba la cuenta atrás para el final de un reinado y el inicio de otro. Fue en Botsuana una malhadada noche de febrero de 2012, colocando de inmediato en la diana de la crítica y la desconfianza a la institución que hasta entonces había cumplido sobradamente la función de clave de bóveda del edificio constitucional. Además, llovía sobre mojado: desde finales de 2011, el entonces Duque de Palma, yerno del monarca, estaba imputado por presuntos delitos –fraude fiscal, falsedad documental y malversación de caudales públicos– en su condición de presidente del Instituto Nóos, una fundación sin ánimo de lucro por él presidida. Un caso judicial con enorme eco en todos los medios de comunicación, situando a la Corona en un terreno embarrado, sobre todo cuando en abril de 2013 es imputada también la Infanta Cristina.

Todo puede empeorar, pero ese momento ya era muy malo. Se combinaban –repítase– los efectos de una severa crisis económica, que golpeaba con fuerza a empresas y familias, con la irrupción de fuerzas y movimientos que, con cierto respaldo social, se declaraban abiertamente ajenos al sistema constitucional: “no nos representan” fue el eslogan elegido frente a congresistas y senadores, señalando en ellos también a todo lo demás.

Una situación tensa y compleja que no propició, desde luego, juicios ponderados sobre el conjunto del camino hasta entonces recorrido. No hacía justicia –dicho de otro modo– a la época que así se cerraba con tonos propiamente operísticos, entre lo *buffo* y lo wagneriano. Desde la perspectiva económica, los dos hechos más sobresalientes de las casi cuatro décadas del reinado de Juan Carlos I están relacionados con la Corona. Por una parte, la estabilidad; por otra, la apertura exterior y la internacionalización. En tanto que vector de integración y garantía de continuidad, la Corona aportó estabilidad institucional, y esta repercutió sobre la estabilidad económica, también en términos de clima laboral y social, una condición necesaria para el crecimiento económico a medio y largo plazo, el mejor lubricante de tratos y contratos, de decisiones inversoras y proyectos de empresa. La estabilidad, a su vez, no fue ajena a la apertura exterior de España, ganando mercados e interlocución con multiplicados países y presencia apreciada en foros y organismos multilaterales. La economía española –dicho de otro modo– se insertó en esos años plenamente en el mercado mundial, alcanzando un alto grado de internacionalización

empresarial, acaso su rasgo más distintivo en todo ese período; un logro que encontró firme apoyo y colaboración activa en el Rey. Desde el observatorio que procura la economía, en suma, hay razones fundadas para un juicio favorable del reinado.

Importa subrayarlo. En una Europa que desde la segunda mitad del siglo XX ha conocido una combinación inédita de paz, libertad y prosperidad– la Europa estudiada en su mejor obra por Tony Judt–, España no ha dejado de aprovechar su parte alicuota, participando de lleno durante décadas enteras en el avance de los derechos y las libertades individuales, del progreso económico y de la protección social. El reinado de Juan Carlos I ha sido el marco en el que se despliega esa virtuosa interacción, sin ser el titular de la Corona un convidado de piedra. La severidad de la crisis económica que enmarca el final del reinado y las deplorables circunstancias que forzarán el relevo no pueden velar todo lo conseguido.

Un relevo, en todo caso, más obligado que deseado. Para muchos, pesaban más los aspectos censurables que los logros acumulados. Comienzo por accidente, y no en la mejor tesitura, digámoslo de nuevo.

TERRENO ABRUPTO

Se dice de aquel que es escarpado, de no fácil recorrido o acceso. Como el del decenio que ahora se completa: todo menos cómodo, plano, previsible.

Si nos volvemos a fijar en la economía, la imagen que mejor evoca el trayecto es el de una montaña rusa: lento ascenso al que sucede, sin intermedio alguno, una vertiginosa caída, seguida sin interrupción de otro tramo de pendiente inversa, cuya continuación con toda probabilidad también depare un nuevo sobresalto. El inicio de la primera pendiente de subida coincidirá con el comienzo del reinado de Felipe VI, casi dos años después de aquellas providenciales palabras de Mario Draghi en Londres el 26 de julio de 2012, ante periodistas especializados en temas financieros, pocos meses después de haber tomado posesión como presidente del Banco Central Europeo; merecen siempre ser recordadas: “en el ámbito de nuestro mandato, el BCE está dispuesto a hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y creedme: será suficiente”. Un lacónico pero rotundo mensaje que hizo girar en 180.º las expectativas de inversores y empresarios sobre la suerte de la moneda única y de los países de la eurozona con mayores problemas. España entre ellos.

Aunque el punto más delicado del camino se deja atrás durante 2014, a la penosa rampa de ascenso le quedará aún recorrido: goteo de cierres empresariales, elevado paro y muy altos costes sociales, con expresiones de desigualdad que hacían recordar tiempos ya alejados. Habrá que esperar a 2018 para certificar la recuperación de los niveles de actividad –según las mediciones macroeconómicas– anteriores a la Gran Recesión. Lento ascenso al que, sin apenas respiro –el ejercicio de 2019– sigue una caída en vertical: el tremendo impacto de la pandemia, precipitando bajas históricas –como en el resto de Europa y en la economía global– de todos los indicadores, haciendo de ese súbito y fortísimo descenso el hecho más

singular en el perfil de la coyuntura del decenio que se está considerando.

Un doble *shock*, por el lado de la oferta –al interrumpirse el comercio internacional y cerrarse las fuentes de suministros– y por el lado de la demanda –como consecuencia de los obligados confinamientos–, provocará el desplome de la producción y el consumo, de la renta y el empleo. Y si a escala mundial el término de comparación más utilizado para medir el alcance de todo ello ha sido la Gran Depresión de los años treinta, en España ha debido recurrirse al entorno de la Guerra Civil: el pasaje más crítico de nuestra democracia en cuatro decenios si se suma al registro económico el sanitario. El balance de 2020 será contundente: la economía española es la que sufre la peor recesión de toda la eurozona y también la peor –después de Argentina– de la larga treintena de países que agrupa la OCDE.

¿Por qué ese mayor castigo? Por viejos factores conocidos –“sospechosos habituales”–, algunos; otros, antes fuera de foco. Entre los primeros, una estructura productiva basculada hacia sectores y servicios especialmente sensibles a los acontecimientos sobrevenidos, un tejido empresarial con excesiva proporción de empresas pequeñas y un mercado de trabajo segmentado y repleto de disfuncionalidades. Entre los segundos, el mal engrasado mecanismo articulador entre las Administraciones públicas de uno u otro nivel, y el escaso margen fiscal dejado por una Hacienda deficitaria, con dificultades para destinar ayudas directas a las empresas de los sectores dañados.

Llega después –perfil quebrado de la montaña rusa– otro trecho ascendente durante el largo trienio necesario para igualar, en 2023, la altura alcanzada cuatro años antes. ¿Por cuánto tiempo se prolongará? Cualquier pronunciamiento puede resultar aventurado. Hoy, mediado ya 2024, los registros de la economía española siguen siendo positivos en el entorno europeo sobre la base del buen comportamiento del turismo –con cifras de récord– y de la exportación de servicios a las empresas –el hecho más encomiable–; y con el excepcional estímulo, por supuesto, del generoso caudal de recursos europeos provenientes del Fondo de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*Next Generation EU*).

Pero no es aconsejable echar las campanas al vuelo. Por una parte, el estado de las cuentas públicas va a obligar, más pronto que tarde, a “decisiones difíciles” (Banco de España, AIReF), un necesario plan de ajuste fiscal que estrechará mucho el margen de maniobra de las Administraciones; por otra, la incertidumbre que genera el panorama geopolítico internacional impide hacer razonablemente cualquier vaticino acerca de la continuidad de este nuevo (y moderado) ciclo expansivo.

Si prestamos ahora atención a la política, lo que encontramos es un campo de minas. Crisis del bipartidismo (imperfecto) que presidió los decenios anteriores: todavía al final de 2011 los dos grandes partidos con implantación en todo el territorio nacional concentraban cerca del 75% de los votos, pero cuatro años más tarde, en los comicios de diciembre de 2015, apenas conseguían la mitad de los emitidos. Crisis de los nuevos partidos que comparecen en el espectro electoral, tan rápidos en crecer como, muy poco después, en declinar. Crisis de gobernabilidad que obligará a cinco elecciones generales en nueve

años (diciembre de 2015, junio de 2016, abril y noviembre de 2019 y julio de 2023), con prórrogas presupuestarias, legislaturas abortadas, mociones de censura y gobiernos de coalición mal avenidos en los que ha primado el activismo sobre la gestión y el cuidado de imagen sobre el trabajo cotidiano. Y crisis constitucional si por tal entendemos no solo el golpe de Estado en el punto álgido del *procés*, sino también la mantenida tensión secesionista y –no es lo menor, ciertamente– la “labor de zapa” deslegitimadora del entramado institucional que sostiene al Estado, alimentando un auténtico proceso “destituyente” de piezas esenciales –Corona y poder judicial, a la cabeza–, bien mediante descalificaciones de quienes presiden o integran unas u otras magistraturas, bien a través de cada vez más frecuentes actuaciones que conculcan la separación de poderes o que sortean y traspasan el cauce constitucional, a modo de “desbordamientos constitucionales” (Muñoz Machado). La erosión, el deterioro institucional, en suma, como elemento diferencial.

Todo ello, además, en un entorno dominado por un antagonismo irreductible entre gobierno y oposición, una áspera confrontación cuyo desiderátum –así proclamado desde la presidencia del Gobierno– será levantar un “muro” –¡el vocablo elegido se las trae!– que divida duradera e inconfundiblemente el espacio público, una barrera infranqueable para el adversario. Se trata, pues, de antagonismo en más de un sentido patológico, que empobrece la democracia y genera desafección ciudadana. Terreno minado.

¿QUÉ ESPERAR?

“Tanta inestabilidad rara vez dura más de una década” ha escrito Garton Ash en un hermoso libro aún reciente (*Europa. Una historia personal*), al repasar la sucesión de episodios críticos que se han sucedido en los últimos años en la Unión Europea: anexión de Crimea y guerra en el Donbás, crisis de los refugiados, Brexit, pandemia, guerra de Ucrania... Acojámonos –aunque escépticos– a la opinión de este buen historiador y ensayista al imaginar el horizonte español. Hoy se multiplican los pronósticos en sentido opuesto, anticipando que no cederán los motivos de inestabilidad y que nuestra “democracia menguante” seguirá incorporando rasgos propiamente iliberales, carcomiendo las bases de la democracia constitucional. Pero en vez de dar por inevitable tal deslizamiento, apostemos por rectificar, por el cambio de rumbo de una perversa praxis política que tiende a dividir bipolarmente a la opinión ciudadana.

Seis retos debe asumir la voluntad de rectificación. Es una relación que ya he expuesto con términos parecidos en otra ocasión (Círculo de Empresarios, 2021), y que –así quiero creerlo– suscribiría una amplia mayoría de españoles.

- Primero: recuperar el acuerdo como bien democrático y la disposición para alcanzarlo, el coraje de pactar. Ha sido el soporte de las más fecundas etapas de la democracia española, de sus mejores logros. La búsqueda por parte de los interlocutores políticos de soluciones pactadas para afrontar problemas, para alcanzar objetivos de interés común. Voluntad de encontrar puntos coincidentes en vez

de posiciones irreductibles. Un clima de debate público que respete y no hostigue, inclusivo y no excluyente. La responsabilidad principal de su consecución residirá siempre en el Gobierno, pero la subsidiaria no podrá esquivarla la oposición.

- Segundo: mirar hacia adelante y no hacia atrás. Que la vana recuperación del pasado no haga perder el futuro; que la idealización de lo que alguna vez pudo ser no se traduzca en negación de lo conseguido. En vez de volver sobre lo que alimentó los enfrentamientos de otro tiempo, volcar el ánimo y el esfuerzo en construir compartidamente un futuro deseable. El paso de la dictadura a la democracia encontró en esta actitud una de sus piedras angulares. Mala “memoria histórica” la que estimula la polarización, la que reabre heridas en vez de ayudar a cicatrizarlas proponiendo un relato histórico que pueda ser compartido.
- Tercero: apostar por proyectos de modernización que exijan continuidad de decisiones y trabajos. Cada legislatura no debe empezar de cero ni constituir límite terminal para las realizaciones de cierta envergadura. El contraejemplo más cercano lo ofrece, y es un tema nuclear, la suerte —la mala suerte— de las leyes de educación: casi una decena en apenas cuarenta años, esto es, desde el primer lustro de los ochenta; un fracaso sin paliativos. Las reformas estructurales requieren gran aliento político y continuidad en el tiempo.
- Cuarto: mirar hacia afuera, esto es, proyección exterior. La trayectoria de la España democrática ha encontrado en ello una clave de sus mayores logros: ganancias en la interlocución internacional como país y activa participación en el proyecto europeo. El proceso de internacionalización empresarial —como más arriba se ha señalado— ha sabido responder a este requerimiento de extraversion; las empresas españolas, en efecto, han hecho gala de una capacidad no poco asombrosa de iniciativa y sentido estratégico, con presencia en los cinco continentes de centenares de firmas, no solo las grandes.

El nuevo ciclo de la Unión Europea que se abrirá tras las elecciones de este junio de 2024 puede ser una oportunidad para que nuestro sostenido europeísmo se traduzca en mayor protagonismo en el escenario continental. Si España no se resigna a un papel secundario en la Europa que se redibujará en los próximos años, ha de reorientar esfuerzos, evitar querellas domésticas y dar preferencia a objetivos situados más allá de las fronteras domésticas. En el marco de la Unión Europea, particularmente, correspondería así a lo que esta ha aportado a nuestra democracia: garantía de derechos y libertades; estímulo modernizador; instancia disciplinante de la política económica; apoyo fundamental para recuperar y transformar.

- Quinto y enlazando precisamente con el aporte material de la Unión Europea para abordar reformas estructurales en España que faciliten ganancias de productividad, en tanto que solo estas garantizan un crecimiento sostenido de la economía. La ocasión que ofrecen los fondos europeos es extraordinaria; habrá otras, pero difícilmente serán tan amplias y estimulantes como esta. Desde hace más de dos

decenios la convergencia de España con sus pares europeos, esto es, con los estándares de bienestar de las otras grandes economías de la Unión Europea, no ha registrado mejoras, quedando lejos los avances de los años ochenta y noventa del siglo XX; peor todavía, la brecha que nos separa de los valores medios del conjunto de nuestros socios europeos se ha agrandado en los lustros más cercanos: si hace diez años, la renta por habitante española se situaba muy cerca de la media de los entonces 28 países de la Unión Europea, hoy queda ya muy por debajo, con cesión desde entonces de más de diez puntos porcentuales, pasando del lugar decimotercero que ocupaba a situarse en el decimotercero. Con el programa *Next Generation EU* se puede revertir esa tendencia; se trata de un apoyo financiero de enorme cuantía —140.000 millones de euros, más de la mitad en concepto de transferencias— que insta a secundar las prioridades establecidas con carácter general —transición energética y digitalización— y cumplir las condiciones asociadas a la obtención de los recursos: riguroso y transparente sistema de asignación; plan a medio plazo conteniendo las reformas que han de acometerse y el calendario de actuaciones.

- Sexto (y capital): vertebración nacional. Lo que equivale a decir proyecto compartido de país. Cierra este reto la relación aquí propuesta; es un cierre deliberado, pues envuelve y condiciona a todos los demás. El reto de una España con afán integrador que suscite sentido de pertenencia y, con él, de solidaridad. No hay que hacerse ilusiones: el decenio que ahora termina no arroja buenos resultados. La desconexión de España por parte de Cataluña y el País Vasco —aquella *affectio societatis* sin la que no es posible una vida en común— es hoy de tal magnitud que hace muy difícil la vuelta atrás, tal vez ya “superado con creces el punto de no retorno” (López Burniol). De ahí que sea capital. Llevamos años desperdiciando energías y talentos en afanes identitarios que en nuestro tiempo no tienen recorrido. Apostemos por una España que encuentre la fórmula que nos haga a todos sentirnos partícipes respetados, activos, solidarios.

Seis retos para hacer viable un futuro hoy comprometido; quiere decirse que está en riesgo, en situación dificultosa.

Por fortuna, el futuro no está escrito, no se le espera como al tren en la estación, hay que intentar construirlo. Es tarea de todos, no vale delegar. Y tal vez la sociedad civil deba asumir el papel de protagonista: con iniciativas y propuestas, aportando su esfuerzo, ejerciendo la crítica, contribuyendo así a elaborar un proyecto común de país que aglutine voluntades y realizaciones. Un proyecto integrador que dibuje un porvenir promisorio para quienes viven y trabajan en España, un país que tantas veces ha sido capaz de remontar dificultades, de abrirse paso en el curso del tiempo.

* * *

Primeros diez años del reinado de Felipe VI: el decenio más difícil. Ante el tiempo que vendrá, ayudará a acertar con el camino seguir contando con una respuesta del titular de la Corona al imperativo de ejemplaridad tan intachable como hasta ahora. ♦

Los trabajos y los días de nuestro Rey

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

El Rey don Felipe VI fue proclamado en el año 2014. El ambiente, tanto en España como en su entorno, era tenso y amenazaba con hacerse tormentoso.

La llegada, no fácil, de Pedro Sánchez a la Presidencia del Gobierno mediante la moción de censura aprobada el 2018 y las diversas crisis sucedidas entre el 2019 y el 2022 supuso una novación importante del escenario político español. Ya lo había anunciado el Pacto del Tinell en el 2003 entre socialistas y nacionalistas, que supuso el intento de excluir a la considerada derecha, de una u otra denominación, de la vida política. Se amortizaba así la cooperación inter-partidos que había garantizado desde la Transición un equilibrio progresivamente erosionado pero nunca roto entre las diversas fuerzas políticas. La crisis económica del 2008, cuyas huellas perduraron, no facilitó la serenidad ni la reconciliación y la pandemia del 2020 al 2021 añadió a la crisis política un toque profundo de luto social.

En el exterior, el deterioro del equilibrio entre los bloques favoreció un mayor protagonismo reivindicativo de lo que se ha denominado Sur Global, que para España tiene un protagonista principal: Marruecos. Aun así el Rey, como su antecesor, mantiene una relación privilegiada con el monarca alauita que trasciende los avatares de las relaciones intergubernamentales.

La abdicación de don Juan Carlos I y la entronización de su heredero, don Felipe VI, fue no solo correcta sino ocasión, hasta ahora la última, para mostrar la buena fe y capacidad de concordia de todas las fuerzas políticas, al menos de las verdaderamente relevantes, en torno a la monarquía. Pero es evidente que el nuevo Rey se iniciaba en las horas más bajas de la monarquía desde su restauración en 1975.

En tal situación el Rey siempre contó con una clara y preeminente posición constitucional, si bien sus instituciones de apoyo, previstas en el artículo 65.2 de la Constitución, hubieron de suplir con habilidad y lealtad encomiables una debilidad estructural fomentada por interpretaciones mejorables del texto constitucional. Por ejemplo, la indebida confusión de los

actos refrendados según el artículo 64 del mismo texto constitucional con unos actos debidos, categoría por cierto mal copiada, de la auténtica práctica constitucional italiana. No todos los actos referendados son debidos, ni los debidos son automáticos, pese a lo que dijera el ilustre periodista Bagehot.

A partir de estos datos, creo que la primera década del reinado de don Felipe VI se caracteriza por un esfuerzo del Monarca para hacer más visible la Corona, dentro del más escrupuloso respeto a la constitución la mejor de cuyas glosas puede encontrarse en los propios discursos del Rey y algún ejemplo de ello, daré a continuación. Un esfuerzo que por constante y continuado puede parecer monótono como monótona es la normalidad. Merced a ello se ha restaurado el prestigio exterior e interior de la institución y esta ha llegado a ser lo más apreciado de nuestro sistema político. Especialmente porque la institución garantiza la estabilidad y la continuidad. El juramento de la Princesa de Asturias el 31 de octubre de 2023 y su eco en la opinión pública fueron ocasión para mostrar que la continuidad de la Corona, en la que el Rey insistió en aquellos actos, es objetivamente una virtud de la monarquía, como tal apreciada por la ciudadanía.

Este quehacer regio tiene dos principales frentes: el exterior y el interior. En el exterior baste citar la superación de las diferencias con los Estados Unidos provocadas por la genialidad del Presidente Zapatero. Prueba de ello es la reunión en Madrid de la Asamblea Atlántica y especialmente la cumbre de la OTAN, también en Madrid del 29 y el 30 de junio de 2022. En esta última, la Reina desempeñó una magistral función de anfitriona especialmente apreciada por los más importantes mandatarios aquí reunidos. Don Felipe VI ha seguido la tradición de su antecesor asistiendo activamente a las Cumbres Hispanoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno en Panamá (2013), Veracruz, México (2014), Cartagena de Indias, Colombia (2016), Antigua, Guatemala (2018), República Dominicana (2023) y la discreta, pero eficaz intervención regia logró y logra suavizar la diplomacia gubernamental. Sería disparatado que las fobias interpartidistas eclipsaran la práctica que fortalece estas conferencias, es valorado y agradecida en Hispa-

noamérica y da proyección constitucional a la monarquía de España. El Rey asiste personalmente a las tomas de posesión de los presidentes iberoamericanos. Y con fórmulas diversas ha visitado oficialmente Portugal del 28 al 30 de noviembre de 2016. A ello hay que sumar numerosas visitas sociales unas y de promoción y amparo a las empresas y tecnología española en zona tan importante para España como es el Oriente Medio. Sin duda es el Rey el mejor embajador de España por la fuerza normativa de los hechos.

La visita de Estado de la Pareja Real al Reino Unido entre el 11 y el 14 de julio de 2017 tuvo grande eco social y mediático, tanto en el Reino Unido como en España. Otro tanto se proyectó en un viaje a la República francesa los días 2 al 4 de junio de 2015, programado para el mes de marzo, y aplazado por accidente aéreo en los Alpes franceses. Fueron relevantes los viajes a Suecia del 23 al 25 de noviembre de 2021, Dinamarca, del 6 al 8 de noviembre del 2023, Holanda, del 16 al 18 de abril de 2024.

En el interior, de los tres supuestos de la moderación institucional que le atribuye el artículo 56.1 de la Constitución, advertir, impulsar y ser consultado es evidente que solo a los historiadores futuros puede corresponder ir más allá de la discreción total que debe caracterizar a las relaciones del Jefe del Estado parlamentario y de su gobierno. Pero es claro que el talante de la intervención regia se hace evidente en los mensajes que el Rey ha dirigido a la ciudadanía con motivo de la Navidad, a las Fuerzas Armadas en las Pascuas Militares y a todas las instituciones que le ha tocado presidir e inaugurar, más de 150 en estos 10 años. En todas estas ocasiones ha propugnado la prudencia y el entendimiento. Las continuas

audiencias privadas constituyen un eficaz cauce de información y comunicación. Con ello se ha mostrado que la Corona es la institución idónea, no solo para aconsejar prudencia a las fuerzas políticas y sociales, sino para dar ejemplo de una positiva autocontención. Pero es indudable que en tales discursos y especialmente uno muy solemne se señalaron los límites que tanto el espíritu como la letra de la Constitución impiden traspasar. El monarca transmite así un mensaje de tranquilidad y de autoridad que apacigua y así es valorado como tal, por la opinión pública y es la cara subjetiva de la estabilidad institucional.

En los mensajes del Rey durante años se ha dado especial relieve a los problemas del día. En el último, en la Pascua del 2023, se aprecia un salto cualitativo para centrarse en el valor político de España como patria común a la vez unida y diversa a tenor del artículo 2 de la constitución. El Rey parlamentario es mediador nato entre fuerzas, intereses y apetencias diversas es, sobre todo, integrador de todo ello. La mediación supone buscar y conseguir equilibrios entre posiciones diferentes en ocasiones enfrentadas y a veces con apariencia de incompatibles. La integración es algo más. No se trata de obtener algo a cambio de algo, como es propio de los contratos, sino una unión de voluntades en busca de metas comunes, no retóricas ni utópicas, sino posibles, mediante el esfuerzo común.

Pero integrar es tal vez el principal oficio del monarca. Integrar una tradición más que secular sin la cual no puede escribirse la historia del mundo con el espíritu de su tiempo, un espíritu de tolerancia concordia y servicio que don Felipe VI propugna y cultiva. ♦



Palacio Real de Madrid – Salón del Trono (Patrimonio Nacional)

Un rey constitucional. Más allá del deber

EMILIO LAMO DE ESPINOSA

Catedrático Emérito de Sociología (Universidad Complutense de Madrid)

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Vicepresidente de la Red de Estudios de las Monarquías Contemporáneas (REMCO)

La mañana del día 18 de junio del 2014 estaba convocada la reunión ordinaria del patronato del Instituto Elcano, que presidía el entonces Príncipe Felipe. Sin embargo, pocos días antes, el presidente Rajoy comunicaba a la nación una noticia inesperada, al menos para el gran público:

Su Majestad, el rey don Juan Carlos acaba de comunicarme su voluntad de renunciar al trono y abrir el proceso sucesorio.

Recuerdo que escuché la noticia al salir de mi última clase como profesor universitario después de medio siglo, e inmediatamente pensé que, por supuesto, se cancelaría la reunión del patronato del Elcano. Tantas cosas por hacer a menos de 24 horas del acto oficial de proclamación previsto para la mañana del día siguiente, 19 de junio.

Pero no fue así.

Felipe de Borbón acudió al patronato y, como siempre, participó, no sólo del acto, con comentarios y preguntas –como hacía siempre–, pues bajó luego con todos los asistentes al jardín, para tomar una copa y charlar con nosotros durante un largo rato. Recuerdo vivamente mi sorpresa ante su temple y equilibrio. Nada hacía sospechar que, al día siguiente, iba a asumir la más alta responsabilidad que se le puede otorgar a ningún ciudadano, pero lo hacía con inusitada y sorprendente naturalidad.

Más tarde he meditado sobre ese temple para llegar a la conclusión de que era, no sólo lo propio de un soldado (que lo es, por formación) sino, sobre todo, el resultado de una preparación vital literalmente centenaria. El oficio de rey se adquiere desde la cuna misma y se prepara toda una vida que, a su vez, condensa la experiencia y cultura familiar de toda una dinastía. Sabemos que las familias o, para ser más precisos, los parentescos y linajes, junto con la herencia genética, transmiten valores y preferencias, culturales familiares, que son el

decantado de un historial de experiencias. Y si eso ocurre en todas las familias, ¿cómo no va a ocurrir en las familias reales, cuya memoria está en los libros de historia? Lo que iba a ocurrir al día siguiente de aquel patronato del 18 de junio del 2004, Felipe de Borbón y Grecia llevaba preparándolo emocionalmente toda su vida. Nada pues sorprendente sino el destino marcado a fuego desde su mismo nacimiento.

Horas después el ya Rey asumía la corona ante la soberanía nacional. Y lo hacía de un modo claramente marcado por esa historia familiar. Pues comenzaba presentándose como primer “Rey constitucional”, destacando que, por vez primera, se accedía a la principal magistratura del Estado *de acuerdo con una Constitución que fue refrendada por los españoles*. Y que no se trataba de una afirmación protocolaria lo muestra la lectura de aquel discurso, pero, sobre todo, la lectura de los muchos que iba a pronunciar en los diez años siguientes.

Efectivamente, Juan Carlos I fue Rey de España antes de la Constitución de 1978, proclamado y coronado el 22 de noviembre de 1975 a la muerte del general Franco quien, en 1969, le había designado ya como sucesor. Certificando así, una vez más, lo acertado del comentario del gran historiador Santos Julia: *si (los españoles) somos los que más tronos hemos derrocado, somos también los que más tronos hemos restaurado*¹. Afortunadamente, añadiría yo.

Posteriormente Juan Carlos I renunciaría a la totalidad de los poderes heredados del dictador para dar paso a la democracia, caso único en la historia en la que un dictador *de lege* –pues no ejerció de tal–, se transforma, por voluntad propia, en monarca constitucional. Por ello se puede decir que Juan Carlos I, más que rey constitucional, fue rey constituyente, al menos con tanto mérito (sin duda más) que los diputados o padres de la constitución. Un calificativo que iba a subrayar la noche del 23 de febrero de 1981 cuando salvó la democracia

¹ Santos Juliá, “Los dos cuerpos del rey”, *El País*, 19/03/1995

española por segunda vez, constituyéndola ahora *de facto*, cuando antes lo había hecho *de iure*. Es más, puede que fuera ese mismo carácter constituyente –y, por así decirlo, por encima de la ley–, lo que le llevó más tarde a no pocos desvaríos.

Pero no era ya el caso de Felipe VI. La legitimidad de su reinado descansa totalmente en una Constitución aprobada por la inmensa mayoría de los españoles, la misma legitimidad que sustenta al estado de las autonomías, la separación de poderes, la independencia de la justicia y, por supuesto, las libertades de los españoles o el concierto vasco y navarro. Y quien quiera discutir una de esas piezas abre la puerta a la discusión de todas ellas. Y esa diferencia, la que marca la Constitución, quiso el nuevo rey destacarla en su primera proclamación: la diferencia entre un rey constituyente, como había sido su padre, y un rey ya plenamente constitucional.

Y si algo ha caracterizado esta *monarquía renovada para un tiempo nuevo* –que entonces anunciaba Felipe VI– es, no ya el escrupuloso respeto al marco Constitucional –tanto de su letra como de su espíritu–, sino, incluso más allá del deber, el compromiso y la entrega total a su defensa. El nuevo Rey Felipe VI se presentaba ante el país como la otra cara, la cara viva y encarnada de la misma Constitución. Y por ello hacía constar expresamente que su *fidelidad a la Constitución ha sido permanente, como irrenunciable ha sido –y es– mi compromiso con los valores en los que descansa nuestra convivencia democrática*.

II

Una entrega a la Constitución que tuvo su test y su cenit con motivo del *procés* catalán del año 2017. Felipe VI pronunció entonces lo que fue el quinto mensaje institucional extraordinario de un monarca español dirigido a la nación, todos ellos en circunstancias excepcionales: la madrugada del 24 de febrero de 1981 con motivo del golpe de Estado; el 11 de marzo de 2004, con posterioridad a los atentados de Atocha; el 23 de marzo de aquel mismo año, por el fallecimiento del expresidente Suarez y, finalmente, el mensaje del Rey Juan Carlos el 2 de junio con motivo de la abdicación².

Aquel discurso del 3 de octubre de 2017 marcará su reinado, sin duda alguna. En el que tuvo que hacer uso del deber constitucional de *arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones* (art 56.1 de la CE), dando cumplimiento al juramento solemne hecho ante la nación pocos años antes de *guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas* (art. 61.1). Pues tanto la Constitución como las leyes y derechos de ciudadanos y CCA estaban siendo flagrantemente transgredidos por las autoridades catalanas.

Me consta que en la Zarzuela se pensó mucho si el Rey debía o no intervenir. Y tampoco tengo dudas de que la intervención debió hacerla el presidente Rajoy, no el Rey. Era su deber, mientras que la de Felipe VI estaba más allá del deber. Ignoro

qué se debatió o se argumentó en la Zarzuela para que, al final, fuera S.M. quien asumiera esa enorme responsabilidad.

Fue un discurso breve (solo seis minutos), pronunciado a la hora de máxima audiencia (las 21:00 del 3 de octubre del 2017), en unos momentos de enorme preocupación y desasosiego en toda la ciudadanía, por lo que alcanzó una audiencia récord (casi del 77%). Pronunciado con austeridad expresiva y términos medidos pero contundentes y rotundos, marcando silencios. Palabras duras, rara vez pronunciadas:

Desde hace ya tiempo, determinadas autoridades de Cataluña, de una manera reiterada, consciente y deliberada, han venido incumpliendo la Constitución y su Estatuto de Autonomía... han vulnerado de manera sistemática las normas aprobadas legal y legítimamente, demostrando una deslealtad inadmisibles hacia los poderes del Estado. Un Estado al que, precisamente, esas autoridades representan en Cataluña. Han quebrantado los principios democráticos de todo Estado de Derecho y han socavado la armonía y la convivencia en la propia sociedad catalana, llegando -desgraciadamente- a dividirla... y con su conducta irresponsable incluso pueden poner en riesgo la estabilidad económica y social de Cataluña y de toda España.

Durísima descripción, descarnada y clara, que precedía la inevitable exigencia de restablecimiento del orden jurídico y social:

Por todo ello y ante esta situación de extrema gravedad... es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía.

Para terminar subrayando, una vez más, *el firme compromiso de la Corona con la Constitución y con la democracia*.

De no haber sido por ese valiente mensaje, que alivio la enorme ansiedad de la ciudadanía, no es nada probable que el presidente Rajoy se hubiera mostrado dispuesto a parar el golpe de Estado con la aplicación de la medida excepcional que supuso el artículo 155.

Su puede pues decir que, si Juan Carlos I paró un golpe militar clásico, casi decimonónico, gestado y ejecutado desde fuera de las instituciones y contra ellas, su hijo paró un golpe posmoderno, realizado desde dentro del Estado, gestado y ejecutado en las mismas instituciones cuyos ocupantes habían jurado defender la Constitución que ahora pisoteaban. Y con ello, y por tercera vez en nuestra historia reciente, el Rey salvaba la democracia.

Se ha dicho –lo escribió Pablo Iglesias, pero dista de ser el único– que monarquía y democracia son incompatibles³. Una estupidez que es aún defendida incluso por profesores de ciencia política, y que no resiste el más mínimo contraste con la realidad. Pues lo repetiremos una y otra vez: muchas de las

² El sexto mensaje institucional tendrá lugar el 18 de marzo de 2020 poco después de declararse el confinamiento por la pandemia del covid.

³ Pablo Iglesias, *El País*, 22 de noviembre de 2018.



Sus Majestades los Reyes, Sus Altezas Reales la Princesa de Asturias y la Infanta Doña Sofía, y Su Majestad la Reina Doña Sofía, a su llegada al Teatro Campoamor de Oviedo - 20.10.2023 (© Casa de S.M. el Rey)

mejores democracias del mundo son las monarquías parlamentarias, como lo acreditan año a año las más reputadas instituciones que monitorean la calidad de las democracias del mundo. Y Felipe VI, rey constitucional y rey democrático, lo prueba una vez más.

Y esa es la razón de que, entre los muchos problemas que tiene España hoy, la monarquía no es, en absoluto uno de ellos. Se dice con frecuencia que el CIS hace años que no pregunta por la monarquía. No es cierto; no lo hace directamente, pero sí de modo indirecto. Pues en todos sus numerosos barómetros pregunta cuáles son los principales problemas de España. Y en todos ellos sale mencionada la monarquía, pero por menos del 0,5% de los entrevistados, y en posiciones del cuarto o quinto decil. ¿Qué sentido tiene preguntar por un no-problema? ¿Quizás para generarlo donde no lo hay? Sin embargo, y desde hace ya más de una década, los principales problemas mencionados por los entrevistados afectan a los políticos de tal modo que, quienes tienen que solucionar nuestros problemas, resultan ser, a la postre el problema principal. Basta acercarse al último barómetro para ver cuáles son las verdaderas preocupaciones de la ciudadanía hoy: la primera es *el gobierno y partidos políticos* concretos mencionado por el 11% de los entrevistados; la segunda es la crisis económica, mencionado por el 10,7%; pero la tercera vuelve a ser *el mal comportamiento de los políticos*, mencionado por el 10,4%; la cuarta es el paro, pero la quinta vuelve a ser *lo que hacen los partidos políticos* (6,4%). Y podría seguir pues, de los diez primeros, al menos cinco afectan a los políticos (y digo “al menos” porque un sexto, la corrupción, apunta en la misma dirección).

Pero la monarquía, no sólo no es problema, es que es solución⁴. Pues frente a la polarización y división cainita, la corona –tanto el rey como la reina y la princesa– muestran concordia, esta-

⁴ Las investigaciones sobre la contribución de las monarquías parlamentarias a la mayor calidad de la democracia y la estabilidad social, e incluso económica, dejan mucho que desear como ya señaló Juan José Linz hace décadas. Hay magníficos trabajos jurídico-constitucionales e históricos, pero escasos estudios comparados de las monarquías europeas. Esa es la razón de la creación de REMCO (Red de Estudios de las Monarquías Contemporáneas),

bilidad, serenidad, ir “a las cosas mismas” –como diría Ortega–, virtudes todas que se echan de menos en el escenario político. Y así, a medida que la legitimidad de la política se hunde (y se puede acreditar que lo ha hecho desde 2004), la de las instituciones no políticas crece: la policía, la guardia civil, el ejército, la ciencia y la medicina, y la corona, crecen. No deja de haber en ello cierta venganza histórica pues quienes antes fueron menospreciados ahora resultan ser los mejores de la clase. La corona funciona siempre como una suerte de legitimidad política de última instancia: cuando todo falla, nos queda el Rey. Nada nuevo, pues el grito de “Viva el rey, mueran sus validos” resuena en la historia de los pueblos desde la misma antigüedad como una constante.

Con posterioridad a aquel discurso memorable ese compromiso constitucional, más allá del deber, lo ha reiterado en numerosas ocasiones, la más reciente en el discurso de Navidad del 2023: *Todo ciudadano tiene derecho a pensar, a expresarse y defender sus ideas con libertad y respeto a los demás*, señalaba el Rey. Pero la democracia también *requiere unos consensos básicos y amplios sobre los principios que hemos compartido y que nos unen*. Pues fuera del respeto a la Constitución no hay democracia ni convivencia posibles; no hay libertades sino imposición; no hay ley, sino arbitrariedad.

III

Cuando Felipe VI recibe la corona de España, no de manos de su padre, sino entregada por el pueblo español soberano, la institución pasa por sus peores momentos desde la restauración. Así, si acudimos a las series históricas del CIS sobre la confianza en la monarquía, en los veinte años que van de 1994 a 2015 la corona recibe puntuaciones máximas (hasta un 7,5 sobre 10), que se mantiene estable hasta finales de siglo. Y la legitimidad del entonces Rey se mantendrá durante varias décadas, en niveles no ya de notable, sino de sobresaliente, y siempre muy por encima de los políticos de turno. Hasta la

una asociación privada cuyo objetivo es cubrir esa laguna incentivando investigaciones y contribuyendo a su difusión (véase: www.remco.es).

crisis de los elefantes del 2012, la humillante petición de perdón del rey (*lo siento, no volverá a ocurrir*), y los numerosos escándalos que se sucedieron en la familia real. El Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de abril de 2014 reflejó que, ante la pregunta del grado de confianza que tenían los ciudadanos en una serie de instituciones, la Monarquía sólo concitaba un 3,72 en una escala del 0 al 10⁵. Nunca había estado más baja. Datos que llevarían a la abdicación, sin duda el punto más negativo de la credibilidad de la institución.

Y esa es la herencia que dejaba a su sucesor.

Desde entonces, la prudencia con la que Felipe VI ha ejercido su magistratura, la discreción de la reina y de sus hijas y, recientemente, la magnífica imagen de la heredera al trono (sin mencionar la extrema discreción de su jefe de la casa real, Jaime Alfonsín), han conseguido elevar la legitimidad de la corona, muy por encima de la de los políticos que, como veíamos, ha descendido, poniendo de relieve más, si cabe, la primera. Leonor de Borbón exhibe la continuidad de la corona –en teoría, eterna–, está realizando su destino de manera impecable, y puede que tengamos una reina mujer –la primera desde Isabel II, hace siglo y medio– antes de tener una mujer presidente del gobierno. Y no olvidemos lo que nos enseña la historia: no pocos de los mejores reinados han sido de mujeres.

Y no han sido precisamente diez años fáciles. Si Hegel aseguraba que los períodos felices de la humanidad carecen de historia y en ellos no hay eventos o sucesos memorables, este no es el caso. Pues si es proclamado cuando los efectos de la Gran Recesión siguen vivos y el terremoto político del 15M del 2011 está comenzando, en el 2016 tendrá lugar el Brexit y la elección de Trump, pronto llegará la revuelta catalana y más tarde la pandemia y los estados de excepción, y un largo período de convulsiones políticas, elecciones fallidas y rondas de consulta reiteradas, que iban a poner a prueba la solidez del entramado institucional de la Corona.

Felipe VI ha conseguido devolver a la corona la credibilidad perdida con medidas drásticas y que sin duda le han costado un gran dolor personal. Así, lo primero que hizo desde el Palacio de la Zarzuela, días antes incluso de que tuviera lugar su proclamación, fue informar que las infantas Elena y Cristina dejarían de ser miembros de la familia real, de modo que, desde junio de 2014, la familia real española se redujo de dieciséis a seis miembros, una disminución radical, que está siendo la pauta en todas las monarquías europeas (solo la familia real de Noruega es más reducida; cinco miembros). Es más, al conocerse la existencia de cuentas opacas en el extranjero de las que Don Juan Carlos era titular, el rey Felipe anunció que renunciaba a su herencia y su padre dejaba desde ese mismo momento de percibir la asignación económica que tenía fijada en los Presupuestos de la Casa de Su Majestad⁶. Medidas sin duda dolorosas personalmente, pero necesarias. La Monarquía es, en todas partes, una institución familiar, y la familia real es, como todas, antes familia que otra cosa. La ruptura y/ o el distancia-

miento con su padre y sus hermanas, no habrá sido nada fácil. Al tiempo, ha introducido mecanismo de transparencia y control en la gestión de los fondos asignados a la Casa Real, por cierto, bien escasos si se comparan con otras jefaturas del Estado (no solo monárquicas, sino incluso republicanas).

Una institución tan compleja como es la monarquía no se deja plasmar en estadísticas y porcentajes. Pues los datos no pueden medir la dimensión simbólica de la corona, la parte *dignified* de la constitución, como la llamaba Bagehot. Que en condiciones ordinarias es quizás más importante que la función instrumental, que cumple sin duda, y a la que me he referido en otras ocasiones⁷. La capacidad de un rey para encarnar –de nuevo esta magnífica palabra del español– una nación, tanto en el espacio social como en el tiempo histórico, no se deja captar más que indirectamente. Pero quienes hayan presenciado cualquiera de las múltiples visitas del rey por el territorio nacional, en pueblos y ciudades, siendo testigos de la emoción popular, saben que los reyes generan una profunda corriente emocional, que se hunde en el tiempo. Pues su mera presencia eleva cualquier acto al rango de evento histórico, plasmado en las múltiples placas e inscripciones que jalonan esas visitas: *Aquí estuvo el Rey de España tal día...* Y los ciudadanos acuden a certificarlo: *yo también estuve allí aquel día...* La frívola fascinación con los atuendos, los abalorios y los gestos o mohines, olvida la profundidad emocional de esos actos que sirven para generar una verdadera *Gemeinschaft*, una comunidad de sentimientos y de solidaridades que, a la postre, y por encima de todo, es lo que es una Nación.

Podemos pues asegurar que, transcurridos diez años desde que Felipe de Borbón y Grecia prestará juramento solemne de *guardar y hacer guardar la Constitución* (art. 61.1), es de justicia reconocer que ha cumplido con su palabra y con su compromiso contribuyendo de manera decisiva al funcionamiento de la democracia española. Apareciendo como su representación más viva y exacta y defendiendo su vigencia en numerosos foros, discursos e intervenciones. Ejecutando con neutralidad y lealtad sus deberes constitucionales como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. Simbolizando la unidad y permanencia del Estado, pero también asumiendo el pluralismo de la sociedad pues *en esa España, unida y diversa, basada en la igualdad de los españoles, en la solidaridad entre sus pueblos y en el respeto a la ley, cabemos todos*. Unidad también en el tiempo, pues ha sabido representar a una nación forjada a lo largo de siglos de Historia por el trabajo compartido de millones de personas de todos los lugares. Y finalmente, tanto el Rey, como doña Letizia, su esposa, han ofrecido de nosotros, en la esfera internacional, una imagen moderna de la España constitucional y democrática en que vivimos proyectando hacia afuera el mensaje de que *Somos una gran Nación, creamos y confiamos en ella*⁸.

Y transcurrida una década, es de justicia reconocerlo. ♦

⁵ CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS, *Barómetro de abril de 2014*.

⁶ CASA DE SU MAJESTAD EL REY, *Comunicado sobre las informaciones referidas a S. M. el Rey Don Juan Carlos aparecidas en distintos medios de comunicación*, 15 de marzo de 2020.

⁷ “Monarquía parlamentaria y democracia. Más allá de la conllevanza”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, LXIX, 94, Madrid, 2017, pp. 415-440.

⁸ Sin contar las numerosas visitas de Estado realizadas, a pesar de no recibir un apoyo relevante de la presidencia del gobierno. Mas de 117 visitas a 53 países 32 de ellas a América Latina. Una vez más se acredita que el mejor embajador es el Rey.

Monarquía y Constitución en 2024

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. En las primeras líneas de *El Príncipe* Maquiavelo nos dice que todos los Estados han sido o son o repúblicas o principados y, efectivamente, pueden reconducirse a esas formas todas las organizaciones políticas dotadas de un mínimo de estabilidad que han aparecido en la historia y en particular, las que, siguiendo al florentino, llamamos Estado. Por otra parte, la contraposición monarquía-república que permanece es relativamente reciente ya que, sin perjuicio de experiencias previas, cobra cuerpo desde finales del siglo XVIII, con la independencia de los Estados Unidos, el desenvolvimiento del proceso revolucionario francés y el progresivo asentamiento del régimen constitucional. El debate suscitado, a partir de entonces y mantenido sobre todo en el siglo XIX y a principios del siglo XX entre una y otra estaba asociado, más que a la forma, a la sustancia, esto es al principio legitimador del poder político propio de cada una y a la titularidad efectiva del poder: el derecho de los reyes, frente a la soberanía nacional, se podría decir, incluso, la historia frente a la razón.

Afirmado el Estado democrático en el que todos los poderes emanan del pueblo, no tienen sentido los términos de aquella contraposición porque ya no se trata de la legitimación sino de la organización de la jefatura del Estado. No quiero decir que haya dejado de ser un problema ni que se trate de una cuestión meramente técnica pues conserva una importante carga política. Sin embargo,

en el Estado democrático, la Corona es uno de sus órganos y, como los demás, está sometida a la Constitución, no por encima de ella.

La razón por la que han pasado a predominar las repúblicas es esencialmente histórica y tiene que ver, no sólo pero sí principalmente, con la capacidad de adaptación de las distintas monarquías a las sociedades democráticas: perviven donde la han logrado y han demostrado su utilidad mientras que han desaparecido en los países en que no lo han conseguido. Ya no cuentan con legitimidad propia ni son el principio activo del Estado. Se han convertido en un elemento de estabilidad situado al margen de la confrontación política propia del pluralismo social. Desde esa posición, aportan capacidad integradora y continuidad. Es decir, se han republicanizado en el sentido que dio Kant a la república en el primero de sus artículos definitivos para una paz perpetua entre las naciones. Esta transformación de la monarquía se ha producido al tiempo que las repúblicas de nuestros días ya sean presidenciales o parlamentarias, rodean a sus presidentes de protocolos y estéticas que recuerdan, cuando no superan, los propios de las antiguas cortes palaciegas.

Es verdad que el presidente, ya sea elegido por los ciudadanos, por el parlamento o por un colegio específico más o menos amplio, cuenta con legitimación democrática directa o indirecta, mientras que el acceso al trono se rige por las

reglas sobre la sucesión. No obstante, en la medida en que la Constitución establece la forma monárquica y contiene esas reglas aporta, indirectamente, la legitimación democrática imprescindible, ya que la Constitución no es más que la expresión de la voluntad soberana del pueblo sobre la forma de organización y ejercicio del poder político. Además, frente a las interinidades, conflictos e incertidumbres que puede llevar aparejada la elección del presidente, la monarquía resuelve con suma facilidad el relevo en la jefatura del Estado.

Hay, por tanto, argumentos a favor y en contra de cada una de estas opciones pero, insisto, la discusión en torno a ellas ha cambiado de sentido en los sistemas parlamentarios contemporáneos porque la determinación de la orientación política del país pasa por un circuito en el que el jefe del Estado no interviene o lo hace desde una posición neutral. De este modo, la cuestión se reduce a si se debe prescindir de una institución que vincula la jefatura del Estado a una familia y sustituirla por una magistratura que se provee por períodos determinados mediante el sufragio indirecto o si ha de conservarse.

Según cuáles sean los presupuestos de partida de quien se pronuncie, puede resolverse de maneras diferentes. Cabe, incluso, separar la respuesta en función del plano abstracto o concreto en que se formule. Ahora bien, en el momento en que se abandona el terreno del discurso

teórico y, de nuevo, con Maquiavelo, al que no en vano se le considera el fundador de la ciencia política, se descende a la realidad efectiva, entonces se hace evidente que a la solución se debe llegar a la vista de las singulares circunstancias de cada país.

2. La monarquía es la forma política que unificó España y ha presidido la organización estatal con la excepción de las dos repúblicas y del experimento de una monarquía sin rey en el régimen político surgido de la Guerra Civil, que solamente contó con él cuando estaba a punto de desaparecer.

Es, pues, parte de la realidad española tal como se ha manifestado a lo largo de los siglos, pues ha acompañado su peripécia histórica salvo en las ocasiones que acabo de mencionar. Y, si bien se mira, ambas Repúblicas advinieron como consecuencia de la incapacidad del régimen monárquico de su tiempo para responder a los cambios sobrevenidos en la sociedad e integrar a los nuevos sujetos políticos y sociales que fueron apareciendo. Así, la monarquía isabelina se vio como un obstáculo al progreso, la de Amadeo I no pudo implantarse en el contexto de división y conflicto en que derivó el sexenio y la de Alfonso XIII no supo ponerse al día cuando todavía era posible y selló su destino al aceptar la Dictadura.

Seguramente esas experiencias pesaron en vísperas de la transición y ayudan a explicar por qué un Rey dotado de los importantes poderes que le atribuían las Leyes Fundamentales promovió e impulsó un cambio político trascendental que le privó de todos ellos. José María de Areilza dijo que el Rey don Juan Carlos I era el “motor del cambio” y, efectivamente, lo fue. No hay duda de que el régimen surgido de la Guerra Civil tenía los días contados ni de que la sociedad española reclamaba otro distinto que antes o después lograría imponer, pero tampoco la hay en que la iniciativa de protagonistas singulares de los acontecimientos de aquellos días, entre ellas de manera significada, la de don Juan Carlos I, hizo posible que toda la transformación política se hiciera de forma pacífica y ágil.

Por otra parte, la monarquía, en los momentos álgidos de la transición fue,

además de factor de impulso, elemento esencial de referencia y estabilidad en medio de la provisionalidad política y jurídica del momento. No hay que olvidar que los principios afirmados por la Ley para la reforma política desarticulaban política y jurídicamente el régimen de las Leyes Fundamentales, aunque, sin embargo, pervivieran, ya sin la cobertura que les ofrecían, la mayor parte de sus instituciones. Por tanto, la Corona se convirtió en uno de los soportes esenciales de todo el proceso que condujo a la España constitucional. En otras palabras, fue un agente constituyente.

Esta circunstancia explica que no hubiera dudas sobre la forma de gobierno que recogería la Constitución y que la opción republicana se mantuviera solamente de forma testimonial en el curso de los trabajos de su elaboración, sin que, una vez rechazada, se insistiera al respecto.

El referéndum del 6 de diciembre de 1978 expresó el apoyo abrumador del pueblo español a la labor de las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977 y supuso la legitimación democrática expresa de la monarquía.

3. La forma política del Estado, dice el artículo 1.3 de la Constitución, es la monarquía parlamentaria y su Título II regula el estatuto de la Corona. Importa señalar que reserva a las Cortes Generales que representan al pueblo español todas las decisiones relevantes sobre la provisión de la jefatura del Estado que confía al Rey y que las funciones que le encomienda son coherentes con el carácter de símbolo de la unidad y permanencia del Estado y de representante del mismo en las relaciones internacionales con que le distingue. Son, en efecto, funciones esencialmente formales que le convierten en cauce de expresión de las decisiones de los órganos constitucionales. De los llamados a legislar y a dirigir la política nacional y la Administración y a defender el Estado. De ahí que el Rey sea inviolable y no esté sujeto a responsabilidad pues la derivada de los actos que lleve a cabo la asume quien los refrenda y precisa la Constitución que, sin refrendo, los actos del Rey carecen de validez.

El Rey, como jefe del Estado, está presente en los momentos señalados de la vida estatal: convoca elecciones y disuel-

ve las Cortes Generales e inaugura las legislaturas, convoca el referéndum, sanciona y promulga las leyes, interviene en la formación del Gobierno, puede presidir a efectos de ser informado el Consejo de Ministros y expide los Reales Decretos. Además se le confía el mando supremo de las Fuerzas Armadas, el ejercicio del derecho de gracia y el alto patronazgo de las Reales Academias. Conviene insistir, no obstante, en que resulta con toda claridad de la Constitución que ninguna de estas atribuciones comporta un papel activo del Rey. En el mismo sentido dice el artículo 117.1 que la justicia se administra en su nombre.

El Rey está, pues, presente en todas las manifestaciones de la actividad estatal pero en ninguna de ellas decide. Reina pero no gobierna.

El único momento en el que debe asumir una intervención que no es meramente representativa es el de la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno. El artículo 99 de la Constitución le pide celebrar consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria antes de proponer, a través de la Presidencia del Congreso de los Diputados, al aspirante que ha de solicitar la confianza de la cámara. Este precepto no añade más precisiones pero la práctica habida desde la primera ocasión en que hubo de aplicarse, en la primavera de 1979, ha aportado suficientes precisiones de modo que también aquí la actuación del Rey se ha ido definiendo cada vez con mayor detalle con la consecuencia de la reducción significativa de la indeterminación.

Los usos han precisado que los representantes a los que convoca son, no de los grupos parlamentarios, sino de las formaciones políticas representadas en el Congreso de los Diputados. Igualmente, han consistido en que el Rey proponga al candidato del partido con más diputados o al que le siga, si es que el primero no aceptare ser propuesto. Es decir, la realidad constitucional ha dejado claro que la función del Rey en este proceso no es la que desempeña en otras experiencias constitucionales el encargado de formar Gobierno o de mediar entre las fuerzas políticas parlamentarias. No es, por tanto, cometido del Rey buscar acuerdos en favor de un determinado candidato en aquellas ocasiones en



S.M. el Rey don Felipe VI interviene ante las Cortes Generales – Madrid, 19.06.2014 (Archivo del Congreso de los Diputados)

que no exista en la cámara una mayoría absoluta predefinida. Se orienta, en cambio, a seguir el orden fijado por la representación parlamentaria y a constatar que el que va a proponer en razón de ella acepta presentarse ante el Congreso de los Diputados para solicitar su confianza. En definitiva, aunque no pueda calificarse de meramente formal su tarea, queda muy lejos de ser una intervención autónoma y dirimente.

La idea de la monarquía que preside el diseño constitucional se asemeja mucho a la que expuso en su día Walter Bagehot en su interpretación de la Constitución inglesa. No entraña un poder efectivo o eficiente como lo son los del Parlamento y del Gabinete. Es una parte *dignified*. No es decorativa y está dotada de otro tipo de significación. Para Bagehot su función consiste en aportar autoridad,

prestigio, a la parte eficiente del Estado. En cierto modo, esa interpretación recuerda al rasgo distintivo que Montesquieu veía en la monarquía, el honor, y permite contemplarla hoy en día como una institución sin *potestas* que aporta *auctoritas* y capacidad integradora, precisamente por no identificarse con ningún sector concreto de los que conforman la plural sociedad española.

La Corona y la forma política monárquica se encuentran íntimamente unidas al Estado social y democrático en que se ha constituido España. Es una relación que arranca de su compromiso constituyente y se proyecta en las previsiones del texto fundamental que la asocian a las expresiones principales de la voluntad estatal. No es extraño, por tanto, que cualquier modificación que le afecte requiera el mismo grado de consenso

que es necesario para cambiar la Constitución. Su artículo 168 tiene por equivalentes a la revisión de toda ella, las parciales que versen sobre el Título Preliminar o la Sección Primera, del Capítulo Segundo del Título I y al Título II. O sea, a los elementos esenciales del ordenamiento por el que nos regimos desde su aprobación, pues no otra cosa son los que se condensan en los artículos que componen el primero y los relativos a los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en los artículos 15 a 29, así como a la Corona.

4. Si repasamos nuestra trayectoria constitucional, comprobaremos que la Corona encarnada por don Juan Carlos I, no sólo promovió la transición y el proceso constituyente, sino que, una vez en vigor el texto de 1978, lo defendió decisivamente el 23 de febrero de 1981 y



se ajustó a él durante todo su reinado. Fue amplísimo el reconocimiento en España y en el mundo que obtuvo. Reconocimiento con el que contribuyó a consolidar las instituciones y a favorecer los intereses españoles en las relaciones internacionales.

Su abdicación en 2014, debida a hechos ajenos a sus cometidos constitucionales, puso en marcha la sucesión en la jefatura del Estado mediante la proclamación como Rey ante las Cortes Generales del entonces Príncipe de Asturias, hoy Rey don Felipe VI. Ambas coincidieron con los peores momentos de la crisis económica desatada a partir de 2008 y con la fragmentación de nuestro sistema de partidos y la creciente polarización política que desde entonces se ha ido desatando. No obstante, una y otra tuvieron lugar con amplio consenso par-

lamentario y sin que surgieran complicaciones constitucionales.

En los diez años transcurridos desde entonces hemos experimentado el fallido intento de secesión de Cataluña, la pandemia y las medidas excepcionales que fueron precisas para atajarla y las consecuencias de las guerras de Ucrania y de Gaza. No ha sido el contexto más fácil para el inicio de un reinado. Además, algunas de las nuevas fuerzas políticas surgidas del malestar social acrecentado por los efectos de la crisis económica se identifican con planteamientos republicanos y desde el independentismo catalán se reprocha al Rey ser el principal responsable de la que tienen como injusta represión del *procés*, visto por quienes lo defienden como expresión de un derecho de autodeterminación del que se consideran legítimos titulares.

A cualquier observador desapasionado no puede dejar de parecerle, no ya natural, sino obligado, que quien representa la unidad y permanencia del Estado llame a los poderes constitucionales a defenderlo cuando corre el peligro cierto de romperse. Eso fue lo que hizo don Felipe VI el 3 de octubre de 2017 en vísperas de la declaración de independencia de Cataluña, hecha días más tarde, pero suspendida segundos después proclamada. La posterior aplicación del artículo 155 de la Constitución con el apoyo expreso de los principales partidos políticos nacionales, expresado en la autorización concedida por el Senado para ello, confirma el acierto del Rey. Del mismo modo que las reiteradas sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que consideraron manifiestamente inconstitucionales e ilegales así como delictivas las actuaciones encaminadas a la secesión.

De otro lado, el Rey Felipe VI ha desempeñado desde su proclamación de manera ejemplar sus funciones constitucionales y la realidad a la que apuntan los estudios sociológicos es la de una importante recuperación de la estima social por la Corona, que había disminuido en parte significativa en el período previo a la abdicación de don Juan Carlos I.

Además de los derivados de la situación internacional y por tanto comunes a

todos los países, la sociedad española tiene en la actualidad serios problemas propios de innegable dimensión constitucional. No me parece necesario recordarlos ahora porque son notorios. Creo no equivocarme al decir que la forma monárquica del Estado no es uno de ellos. No sólo no es fuente de dificultad alguna sino que contribuye a evitarlas e introduce dosis de sosiego y normalidad en un contexto de enfrentamientos polarizados. No es poco en los tiempos que corren. En cambio, reabrir la polémica en torno a ella sí producirá nuevas divisiones, acrecentará las que ya existen y, con seguridad, llevará a extenderlas a otros aspectos de la Constitución a causa de la imbricación de la Corona en el ordenamiento de la organización y el funcionamiento de los poderes públicos. Así, plantear la revisión de la jefatura del Estado llevará poner en cuestión el conjunto de todos ellos o de los principales. Y, en realidad, creo que este es el objetivo de las posiciones minoritarias que proponen la república.

Como los países de la Unión Europea que cuentan con monarquías parlamentarias y el Reino Unido, España figura entre las democracias de mayor calidad en el mundo según la valoración de medios e instituciones de seriedad reconocida. A pesar de sus insuficiencias y disfunciones, el Estado social y democrático de Derecho es una realidad tangible y su construcción ha supuesto un extraordinario avance. Basta para apreciarlo con compararlo con lo que hemos conocido antes en nuestra historia. La monarquía que recoge la Constitución y se ha afianzado a partir de ella no sólo no ha impedido ese progreso, sino que ha contribuido decisivamente a alcanzarlo y, lejos de ser impedimento para ello, continúa apoyando la mejora en las formas y en el fondo de nuestra convivencia.

No hay, en definitiva, un problema con esta monarquía. Los hay para la democracia en la que está asentada, a la que acechan serias amenazas internas y externas. De ahí que la actitud más responsable sea promover el respeto a todas las instituciones que le dan forma y, entre ellas, a la Corona. O lo que es lo mismo, promover la defensa de la Constitución con la que, como hemos visto, se identifica. ♦

Un reinado determinante entre el infortunio interno y externo (2014-2024)

ARACELI MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Vicepresidenta de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. INTRODUCCIÓN

Los diez años transcurridos desde la proclamación de Don Felipe VI de Borbón y Grecia como Rey de España han encajado hechos de gran relevancia tanto en el orden interno político como los sobrevenidos por eventos externos disruptivos. En ese oleaje la Corona ha sabido surfear los infortunios internos ofreciendo confianza y estabilidad y siendo garantía de la unidad nacional.

Como he señalado en alguna ocasión, en este siglo XXI están sucediendo hechos tan impactantes que cada año parece un decenio y cada década casi un siglo de los de antes. Es un tópico recordar que para el tango veinte años *no es nada*, pero estos diez años le han debido parecer al Rey, casi con seguridad, un siglo. Para muchos ciudadanos el azote de estos años parece sin fin.

Cabe recordar que el Rey Felipe VI asumió la Corona en la recta final de la crisis financiera y de las deudas soberanas (2014-2016) con el ambiente cargado por la desigualdad generada esos años; el *brex* (2016-2020) añadió incertidumbres; la pandemia (2020-2021) fue un shock social y humano; la agresión rusa a Ucrania dio origen a una guerra de desgaste (2022-¿?) y sus consecuencias aceleraron la inflación y la crisis energética; la compleja guerra en Gaza (2023-¿?) mostró los dobles raseros y el señalamiento a Occidente).

Y el orden político interno estuvo marcado por la galopante crisis del proceso de independencia de Cataluña y la pasividad e ineptitud del Gobierno de Rajoy (2012-2018) junto a la corrupción acumulada, la fragmentación de arco parlamentario con la irrupción de nuevos partidos populistas de extrema izquierda y extrema derecha, una moción de censura triunfante, repetición de elecciones generales, largos periodos de gobiernos en funciones; gobiernos de coalición donde los partidos minoritarios independentistas y separatistas imponen desde 2019 las políticas; y, finalmente, un gobierno clientelar y débil adopta decisiones precipitadas e irracionales en política exterior (Argentina y reconocimiento de Palestina) para asegurar réditos en las elecciones europeas.

En todo ese coctel explosivo externo e interno, hay que reconocer que la acción del Rey no tuvo la más remota responsabilidad de los momentos críticos vividos. Al contrario, el sentido institucional del Rey ha sido habitualmente el salvavidas y la referencia ejemplar hacia donde se volvían las miradas de la ciudadanía. El Rey se presentó como soporte del Estado frente a una extractiva y desaprensiva clase política.

Esos hechos citados han perturbado o condicionado el normal ejercicio de las misiones y actividades del Jefe del Estado. Por ejemplo, la pandemia abortó todos los viajes de Estado del Rey o de otra índole semioficial al exterior desde la primavera de 2020 hasta noviembre de 2022, así como la imposibilidad de

recibir a jefes de Estado o representar a España en conferencias o foros varios por el mundo (mantenidos algunos por vía telemática; pero *no es lo mismo*).

O tener que cohabitar con gobiernos de coalición en cuyo seno se sostienen posiciones distintas en política exterior: sobre la guerra de Ucrania o que se separan abiertamente de la posición de la UE sobre la brutal agresión de Hamas en Gaza (casi seguro crimen contra la humanidad) y sobre la respuesta israelí (también probablemente crimen contra la humanidad). También la falta de entendimiento dentro del Gobierno de Sánchez impidió que España participase en la operación naval estrictamente defensiva *Aspides* (asumida por Francia, Alemania, Italia, Grecia y Bélgica) para garantizar el tráfico marítimo comercial en el mar Rojo de los ataques de los hutíes de Yemen. Hasta ahora, salvo en Kosovo, España ha estado en todas las operaciones de la UE y de la OTAN en el exterior.

2. ACTIVIDAD INTENSA. SUFICIENTES DISCURSOS DEL REY

Todas las desfavorables circunstancias externas e internas desgranadas anteriormente no han impedido que el Rey, de forma presencial o telemática, haya hecho importantes declaraciones y expresado la opinión y voluntad de España de cara a grandes conceptos del debate público y de la acción exterior. Diez años dan para cientos de discursos que recoge la web de la Casa Real (no siempre rápida con filtros más congelados que activos y amables).

A pesar de aquellas circunstancias, entre 2014 a 2020 (inicio de la pandemia), y desde finales de 2022 (fin de restricciones), el Rey ha representado a España en numerosos viajes de Estado o semioficiales. El recordatorio que ofrezco es símbolo de la función constitucional de la alta representación del España en las relaciones internacionales (art. 56 CE); incluso en no pocos de estos destinos ha estado en varias ocasiones y por diferentes motivos (no solo viajes de Estado o semioficiales, sino para participar en Foros, Universidades y asociaciones profesionales)¹.

Junto a esas visitas bilaterales, hay que recordar la recepción y presencia en actividades multilaterales en España como la reunión de la cumbre climática COOP25 en Madrid en diciembre de 2019, la cumbre de la OTAN en junio de 2022, la Asamblea parlamentaria de la OTAN en 2023, la cumbre de la Comunidad Política Europea en Granada en 2023, etc. Y ha mantenido –salvo 2021-2022– las tradicionales recepciones al Cuerpo Diplomático acreditado en España cada mes de enero. O cientos de audiencias con primeros ministros y ministros de asuntos exteriores en viaje oficial o semioficial en España que

¹ Nos ha representado en Portugal (su primer destino tras la proclamación y reiterado en varias ocasiones), Francia, Alemania, Reino Unido, Andorra, Croacia, Suecia, Dinamarca, Holanda, Suiza, NATO, UE; Brasil, Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Paraguay, Cuba, México, Panamá, Puerto Rico, numerosas cumbres iberoamericanas, Estados Unidos, ONU; Jordania, Israel, Angola, Etiopía, Marruecos, Corea, Japón, Arabia Saudí, etc. Ha recibido en España y estrechado relaciones al ser anfitrión de varias decenas de jefes de Estado.

No es una lista exhaustiva ni ordenada temporal o geográficamente (mejor buscar esos objetivos –si se deja– en www.casareal.es).



El Presidente alemán se dirige a los medios de comunicación en presencia de Su Majestad el Rey - Palacio de Bellevue. Berlín (República Federal de Alemania), 17.10.2022 © Casa de S.M. el Rey

le facilitan el acceso de primera mano a informaciones y opiniones de relevancia.

Tanto en sus viajes como en la recepción de jefes de Estado extranjeros o importantes reuniones multilaterales le ha dado ocasión para poder transmitir la posición de España. Además, en sus viajes al extranjero en visitas oficiales siempre recibe a la colectividad española, transmite un mensaje de apoyo y estímulo y conversa con los compatriotas que por motivos variados viven su vida fuera de España. Voy a destacar algunas manifestaciones del Rey en el marco de su actividad exterior que revelan el interés por la reputación y papel de España y el apoyo que debe recibir de la Corona.

2.1. La ciencia en una sociedad

Me congratula en sus discursos de afecto hacia los expatriados el particular interés mostrado por los científicos y jóvenes españoles con formación que no tienen opción de ser científicos en nuestro país. Sus palabras en favor de la investigación científica están a años luz de la casi inexistente política científica gubernamental en el interior.

Para los poderes autonómicos (quizás con la excepción de Cataluña) y nacionales la ciencia es una carga de improbables resultados. En España la política científica riega algo de dinero sin saber para qué ni para quién y no hay interés por la selección de los mejores ni por la paciencia e inversión que requiere la investigación científica. O por la necesidad de atraer a científicos de otros países a proyectos de investigación, por las mismas razones que universidades extranjeras se pueblan con los mejores investigadores de otras partes del mundo. Nuestros políticos, autonómicos y nacionales, no saben que “El progreso está unido directamente con la ciencia y con su papel como motor de dinamismo económico, tecnológico y social” (Palabras del Rey en Ámsterdam, 16.04.2024). Al menos el Rey lo sabe y lo defiende. O tiene el valor de decir que siente admiración por el hecho de la Universidad de Oxford tenga más de un 40% de investigadores y profesores no británicos (Oxford, 14.07.2017). Ni los políticos ni los claustros universitarios españoles tienen ese concepto abierto y competitivo.

También reconoce la labor de los profesores y lectores de español por el mundo, pues más allá de enseñar la lengua de Cervantes “enriquecen la imagen de España y del resto de naciones hispanohablantes”. Son pilar de la reputación de España porque contribuyen “a extender una impronta humana, social y cultural de nuestro país” y “por la imagen de profesionalidad, eficacia y modernidad” que transmiten en su trabajo (Ámsterdam, 2024).

2.2. España, cuna de parlamentarismo

Al Rey le gusta pregonar algunos récords políticos españoles y se reiteran en varios discursos. Muestra orgullo porque el primer sistema parlamentario del mundo tuvo lugar en el antiguo reino de León (1180), reconocido hito por la UNESCO. Desde 2014, la UNESCO reconoció los Decretos de León como la manifestación documentada más antigua del sistema parlamentario europeo (controles y restricciones de los poderes, protec-

ción judicial de los ciudadanos) y, por tanto, a León como la cuna del parlamentarismo (ante el Parlamento/*Folketing* de Dinamarca, Copenhague, 2023; y ante la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea, Palma de Mallorca, 2024).

2.3. Democracia y Estado de Derecho

La democracia y el Estado de Derecho han ocupado espacio e interés en muchos discursos; destaca, en primer lugar, el pronunciado en 2019² ante la “World Jurist Associations”:

“[...] no tiene sentido, no es admisible apelar a una supuesta democracia por encima del Derecho, pues sin el respeto a las leyes no existe ni convivencia ni democracia, sino inseguridad, arbitrariedad y, en definitiva, quiebra de los principios morales y cívicos de la sociedad [...] frente al totalitarismo, la tiranía y la demagogia, que tanto mal han hecho al mundo en el pasado, hay que proclamar y defender la legitimidad del pluralismo político, social, territorial, religioso o cultural, y fomentar la convivencia y la tolerancia”.

O el magnífico y sobrio discurso de la Navidad de 2023 con preocupaciones y pensamientos precisos y directos; como la advertencia de no volver al pasado fratricida o de arrumbamiento de las libertades, cuando exhortó a

“[...] evitar que nunca el germen de la discordia se instale entre nosotros es un deber moral que tenemos todos. Porque no nos lo podemos permitir. [...] fuera del respeto a la Constitución no hay democracia ni convivencia posibles; no hay libertades sino imposición; no hay ley, sino arbitrariedad. Fuera de la Constitución no hay una España en paz y libertad. [...] Y hemos expresado y –sobre todo– defendido nuestros valores constitucionales cuando estos han estado en cuestión o se han puesto en riesgo. Y todo ello, también lo hemos hecho juntos y de acuerdo con el marco constitucional, decidido por todos los españoles”.

2.4. Europa, con España y Portugal. ONU y su contribución

Es comprensible que bastantes discursos sobre relaciones internacionales o sobre Europa sean algo anodinos y tópicos. Mucho tendrá que ver los cuidados equilibrios con los gobiernos, en especial el gobierno al cuadrado de coalición y algún ministro de asuntos exteriores iracundo y con fervor almibarado por su patrón.

En algunos discursos el Rey ha podido transmitir con discreción ideas abiertas sobre Europa. Así, reconoció que hay que atraer a los que se alejan del proceso integrador y no despreciarlos y excluirlos:

² Al recibir el Premio “World Peace and Liberty Award”, en XXVI Edición del Congreso Mundial de Derecho de la “World Jurist Associations”, como muestra de apoyo de esa Asociación a la democracia constitucional española, celebrado los días 19 y 20 de febrero en el Teatro Real de Madrid. https://www.casareal.es/GL/Actividades/Paginas/actividades_actividades_detalle.aspx?data=13869

“[...] hay quienes renuncian al sueño europeo supranacional, no para abrirse al resto del mundo, sino para darle la espalda”. Entiende que “el rechazo del proyecto europeo no procede de ninguna nostalgia de glorias pasadas idealizadas, sino del miedo ante un presente y un futuro incierto. Un miedo que debemos reconocer y afrontar, no sólo rechazar con desdén” (Aquisgrán, Alemania, 29.5.2019/30.5.2019)³.

Y el Rey cayó en ese discurso en la tentación de recordar la lapidaria frase de José Ortega y Gasset. Es cierto que al menos pone en contexto la frase pronunciada en 1910, pues, en efecto, Ortega reflexionaba sobre las dificultades de España hace bastante *más* de un siglo (aunque su discurso dice “casi un siglo”): una España ensimismada que miraba al pasado, que era el problema y Europa no era un escollo o dificultad, sino la solución. Ortega como los regeneracionistas o los impulsores de la Institución Libre de Enseñanza sostenían que no debíamos encerrarnos sobre nosotros mismos y vincular a España en la ciencia y cultura europea.

Estas palabras siguen siendo válidas hoy –dice el Rey– no sólo para España, sino para todos los Estados de la UE. Es la idea de Europa como el proyecto nacional de cada pueblo y cada Estado. En 1929, en su obra *La rebelión de las masas*, Ortega precisa mejor lo que espera de Europa: “Ahora llega para los europeos la sazón de que Europa pueda convertirse en idea nacional... Sólo la decisión de construir una gran nación con el grupo de pueblos continentales volvería a entonar la pulsación de Europa”⁴. También el Rey se fija “en la fuerza de la gran esperanza que representa Europa” para el bien de todos.

La idea orteguiana sobre Europa como proyecto político y cultural de España, lo que nos ha unido profundamente a los españoles desde la dictadura y después en la transición a la democracia, ha sido la construcción europea misma: Esa idea sigue siendo necesaria y resiste en la España polarizada. La España constitucional, nuestro proyecto nacional, el proyecto de España como Nación soberana y unida coincide con el proyecto europeo de integración: mejorar la vida de los ciudadanos, ser influyentes y sostener un proyecto de unidad que garantice los equilibrios en Europa.

Aunque la relación fluida con Portugal es tradicional, no siempre tiene la intensidad social, académica y política que merecen, el Rey tuvo el valor de explicitar que precisamente ha sido en la Unión Europea pues ha sido “más allá de nuestras fronteras, donde España y Portugal se reencontraron plenamente hace poco más de un cuarto de siglo, después de muchos años de trayectorias paralelas pero, muy a menudo, sin los debidos lugares de encuentro y convergencia” (Lisboa, julio 2014)⁵. Los dos Estados de la periferia nos hemos encontrado en el corazón de Europa. Cosas de la historia.

³ *Laudatio* del S.M. Felipe VI, Actos con motivo de la entrega del “Premio Internacional Carlomagno de Aquisgrán” 2019 a Su Excelencia el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Antonio Guterres, https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=6122.

⁴ JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Obras Completas, tomo IV (1926-1931)*, Madrid, Editorial Taurus, Fundación José Ortega y Gasset, 2005.

⁵ Primer viaje oficial de presentación a la República Portuguesa, Lisboa, 07-07-2014, https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5367



Su Majestad el Rey conversa con Su Excelencia César Bernardo Arévalo de León, Presidente electo de la República de Guatemala, durante el encuentro que mantuvieron en el Hotel Camino Real - Ciudad de Guatemala (República de Guatemala), 13.01.2024 (© Casa de S.M. el Rey)

En Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas, con motivo de la entrega del Premio del congreso de *World Jurist Association* a la Presidenta de la Comisión Europea, defendió que

“[...] la UE sea una fuerza del bien en el mundo, que defienda la libertad, la soberanía y la integridad territorial de los Estados; que defienda también un orden basado en normas, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas. [...] En estos tiempos polarizados en los que vivimos, [...] En un momento en que nuestras instituciones y normas se ven cada vez más cuestionadas, la UE ha demostrado el valor de la moderación, la centralidad y la restricción como rasgos clave para hacer política”⁶.

También tienen interés las consideraciones vertidas sobre la ONU con motivo del 75.º aniversario de la organización en una sesión en la que intervinieron muchos Jefes de Estado y de Gobierno⁷. El Rey reconoció, a diferencia de quienes desprecian o denigran a la ONU, que no siempre somos conscientes de sus logros y que a menudo damos por conseguidos sin reparar en que han sido posibles gracias, sobre todo, a la ONU. En muchos conflictos que no concitan el interés de los medios, la ONU media y sigue mediando en un buen número de conflictos, y ha evitado que otros estallen.

3. UNA ESPAÑA MENGUANTE EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La España que ha heredado Felipe VI no es la España admirada y respetada por la modélica transición de la dictadura a la democracia plena. Aquella España ya no existe. En aquellos

⁶ Palabras de Su Majestad el Rey en el acto de clausura del XXVIII *World Law Congress* de la *World Jurist Association*, Sede la ONU, Nueva York (EE.UU.), 21-07-2023.

⁷ *Acto de conmemoración del 75.º aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas: juntos por un multilateralismo reforzado*, Palacio Real de El Pardo. Madrid, 10-11-2020. https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=6269.



Vista general del Salón del Trono durante las palabras que Su Majestad el Rey dirigió al Cuerpo Diplomático acreditado en España - Palacio Real de Madrid, 31.01.2024 (© Casa de S.M. el Rey)

años espléndidos de convivencia hubo un general reconocimiento desde el exterior. Gracias al consenso interno, entre 1978-2004, se hizo posible que España fuera una potencia europea e hispanoamericana relevante, respetada muy por encima de sus capacidades reales económicas, territoriales o militares.

Diez años antes de su proclamación como Rey de España, desde de las elecciones de 2004 y tras la retirada unilateral de Irak, la política exterior española salió de la vida pública. Uno y otro partido se han reprochado, desde entonces, la pérdida de peso de España en el mundo.

No cabe dissociar la política interna de la externa. Ambas políticas interactúan y son tributarias entre sí. España, tanto por geografía como por su economía, es muy vulnerable a los vaivenes internacionales en su vecindad y, por sus conexiones económicas, también a las crisis globales.

Las relaciones exteriores han revelado un Estado con problemas estructurales, incapaz de cumplir sus obligaciones y deslegitimado para presentar iniciativas político-normativas y para ser relevante e influyente. Hay datos que muestran cómo las Administraciones públicas españolas son ineficientes y desmovilizan a los actores socioeconómicos: España tiene la peor tasa de absorción de los fondos europeos en el período 2014-2020 con solo un 43% de los fondos ejecutados. Las Administracio-

nes públicas, parasitadas por los partidos políticos, no saben qué tienen qué hacer ni qué puede mover a todo un país.

3.1. Infracciones e inseguridad jurídica

Volcados con denuedo en guerras internas, los gobernantes descuidaron y despreciaron los compromisos jurídicos internacionales, en especial desde 2008. La desidia o la falta de finura jurídica del poder ejecutivo y del legislativo dieron como resultado una ristra de condenas por diferentes infracciones del Reino de España ante el TJUE, pasando España durante los gobiernos de Zapatero y Rajoy a ser el mayor incumplidor y el que más sentencias del TJUE tenía por ejecutar.

La certidumbre regulatoria y la estabilidad institucional de un Estado es *per se* parte de su riqueza nacional y el mayor estímulo para las inversiones extranjeras, ya sean de grandes fondos inversores soberanos o de capital privado, ya sean sociedades multinacionales. La seguridad jurídica de las inversiones internacionales presupone la confianza inicial de que la inversión seguirá su proceso sin necesidad de acudir a tribunales o a arbitrajes por retirada unilateral de las ventajas. Ante el cambio unilateral de trato en las inversiones fotovoltaicas entre 2008-2016, muchos inversores han acudido al arbitraje internacional del CIADI en Washington o a arbitrajes europeos —como la reciente condena de 3-04-2024 del Tribunal Supremo Federal suizo— con resultados poco favorables para España

y su reputación internacional –más de 1.000 millones de euros en condenas, todas sin ejecutar–.

3.2. Ruptura de la unidad de representación exterior

A esos bandazos en el desprestigio de España, hay que añadir la utilización asilvestrada en el exterior de la acción diplomática por la Comunidad Autónoma de Cataluña al margen de los intereses generales y de la propia Constitución. Ésta encomienda al Gobierno de la Nación la dirección de la política exterior y la representación (art. 97). Las delegaciones y el conjunto de la acción exterior catalana han buscado, desde 2012, romper el principio de unidad de acción en el exterior, presentarse España y Cataluña como una Confederación de Estados, una dualidad, y se ha comportado sin lealtad institucional con claro perjuicio al interés general y falta de respeto a la Constitución (arts. 97 y 149.1.3.^a).

Claro que las delegaciones catalanas no son embajadas formalmente, pero concurren, compiten y crean una apariencia de Estado paralelo. El hecho de que no tengan estatuto jurídico a la luz del Derecho Internacional (Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961), no las hace irrelevantes, o como si no existieran. Esas delegaciones ensayan la ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las instituciones estatales.

3.3. Vaivenes en los compromisos internacionales

La política sobre el Sahara Occidental es una muestra de la inconsistencia de la política exterior en una materia con cierta sensibilidad entre la ciudadanía. Conmocionó una decisión unilateral y por su interés personal del presidente Sánchez en abril de 2022. Rompió la posición española de casi medio siglo sobre la antigua colonia del Sahara Occidental. También quebró la de Naciones Unidas –que exige, al ser imposible el referéndum, una solución de autonomía pactada con el Frente Polisario–. Sánchez decidió ponerse del lado del agresor y ocupante Marruecos. Dijo Sánchez que después de cuarenta y siete años de ocupación había que normalizar el ilícito (¿y qué decir de Gibraltar después de casi 320 años de la agresión y ocupación? ¿O de los territorios ocupados por Israel?; Putin solo necesita paciencia en Ucrania...).

Lo que sabemos es por un documento exhibido por la web de la Casa Real de Marruecos sobre una declaración unilateral del presidente del Gobierno apoyando el plan de autonomía unilateral de Marruecos al margen y en contra de lo estipulado por la ONU. El Gobierno nunca ha presentado el texto original del documento. Se lo ha negado a las Cortes y a la oposición⁸; desconocemos si el Rey fue informado y, por tanto, su tuvo la ocasión de desplegar sus funciones implícitas constitucionales de advertir y aconsejar.

Aquel acto unilateral personalísimo nunca pasó por el Consejo de ministros (art. 97 CE) ni se entregó en las Cortes y a las que ha impedido ejercer su obligación de control (art. 66 CE) –a

pesar de las muchas preguntas del jefe de la oposición y el PP–. Tampoco fue un Acuerdo Internacional No Normativo; desde luego, si lo fue, no ha respetado la Ley 25/2014 de Tratados y no hay prueba de que Marruecos se comprometiera con su texto. Parece que fue redactado por la Casa Real de Marruecos y atribuido al presidente del Gobierno, y éste último dio por cierto ese contenido, al que se remite, sin reproducirlo en un comunicado de prensa de presidencia del Gobierno.

La sumisión a Marruecos mostró la irrelevancia y la incapacidad de España para defender sus intereses geoestratégicos y económicos. La debilidad de la política exterior tiene mucho que ver con la sustitución del Ministerio de Asuntos Exteriores por la Moncloa y los “asesores” de las redes clientelares del partido gobernante. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha quedado limitado a la gestión de embajadas y consulados al decidirlo toda una sola persona al margen de la institucionalidad y sin controles.

Los controles desde el derecho internacional (asesoría jurídica de Exteriores) y constitucional (Consejo de Ministros y Consejo de Estado) deben ser restablecidos para regenerar nuestra democracia constitucional. De rebote, esa actitud de la Moncloa, entre imperial y caudillista, ha segado buena capacidad de impulso e influencia de la Corona.

4. REFLEXIONES FINALES

La debilidad interna de los gobiernos clientelares de coalición nos ha hecho más vulnerables y menos influyentes. El descrédito de España como consecuencia de la vulneración de sus obligaciones europeas e internacionales ha ido en aumento ante las instituciones de la UE y en los mercados internacionales.

Durante este decenio la Corona se ha desempeñado con altura de miras, da confianza su compromiso con la Constitución y casi es la única esperanza en nuestro camino colectivo. Es la Institución que mantiene el afecto e interés de los españoles por Latinoamérica que tanto se cuidó en la democracia. Por el contrario, los Gobiernos de la Nación durante el primer decenio de su reinado se han conducido sin sentido del Estado –ya fuera durante la crisis en Cataluña, ya fuera con sus incumplimientos de las obligaciones internacionales o con los volantes en la política exterior o con sus denigrantes espectáculos caudillistas–.

El Rey ha advertido y aconsejado rebajar y, a ser posible, extirpar ese odio mutuo entre las fuerzas políticas. La sociedad española ajena al fanatismo partidario es sana, serena y moderada. Cree en la tolerancia recíproca y en la aceptación por quienes asumen la mayoría parlamentaria que el poder debe someterse a restricciones constitucionales y legales.

La polarización interna provocada por los partidos políticos durante los diez primeros años del reinado de Felipe VI ha impedido a España en este siglo XXI acordar intereses nacionales y fortalecer su defensa en la sociedad global. La vuelta a la institucionalidad de la política exterior serviría a la deseada regeneración democrática. ♦

⁸ En su intervención en las Cortes lo denomina Declaración conjunta (8-06-2022, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/paginas/2022/prsp08062022.aspx>). Nunca lo ha publicado.

De la Constitución del Rey a la Constitución de la Princesa

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo. En la actualidad, director de la Real Academia Española

Los tres hechos más notables ocurridos durante los diez primeros años del reinado de Felipe VI son la sublevación de los nacionalistas catalanes, la pandemia de la covid y el juramento ante las Cortes Generales de su hija Leonor como Princesa de Asturias.

Estoy convencido de que los dos primeros no ocuparán mucho espacio en los libros de historia general de España. Será difícil que recuerden la frustrada acción separatista ocurrida en Cataluña, por el nulo efecto internacional de la algarada y el ingenuo planteamiento de la declaración de independencia, formulada con la evidente convicción de que era irrealizable. No había ninguna nación europea que amparara el golpe, a diferencia de lo que ocurrió en 1640 con el levantamiento de los segadores, que lideró Pau Claris hasta que lo envenenaron, apoyado por la monarquía francesa, con la que no tardaron en romper porque era más centralista que la castellana. También contó con apoyo la efímera monarquía de Carlos III de Austria, a quien se había jurado fidelidad en Barcelona en 1707. Decidió marcharse en 1711, cuando lo eligieron emperador y dejó Cataluña al cuidado de su amada esposa en señal de afecto a la tierra. Había contado con la colaboración de la reina Ana de Inglaterra, pero cuando Rafael Casanova entregó la bandera de Santa Eulalia, en 1714, a las tropas de Felipe d'Anjou, investido como rey Felipe V de España, la calentura austracista desapareció.

La decisión de plantear una acción unilateral de independencia de un territorio integrado en el Estado español desde hacía quinientos años era una extravagancia que no podía ser secundada por la Unión Europea ni por ningún Estado influyente. Cabe suponer que no pasará a los libros de historia más allá de las anotaciones que leeremos en los ensayos de derecho constitucional y administrativo por haber dado lugar a la pri-

mera aplicación de las medidas de intervención previstas en el artículo 155 de la Constitución de 1978.

Es más probable que ocupe algún espacio mayor en el recuerdo colectivo la Ley de Amnistía aprobada el 29 de mayo de 2024 por el Congreso de los Diputados, tanto si produce los efectos que auguran sus defensores como si da lugar a los que pronostican sus detractores. Los primeros aseguran que servirá para arreglar la convivencia dentro Cataluña y de este territorio con el resto de España, lo cual, de ocurrir, será algo magnífico que acabará con reclamaciones que, de un modo u otro, no han cesado desde el Compromiso de Caspe de 1412. Los opuestos a la amnistía imputan a la decisión una afrenta irreparable a las instituciones del Estado, desde el Rey a la Justicia y, con más firmeza, una polarización gravísima de la sociedad española, que, en su mayoría, según las encuestas conocidas, es mayoritariamente contraria a la medida y al procedimiento utilizado para acordarla (una agrupación coyuntural de minorías reunidas en el parlamento, entre las cuales los representantes de los beneficiarios de la medida), así como a los motivos reales que la explican. Las lesiones al interés general que se auguran no son menores y pasarán a la historia de nuestro tiempo.

Por lo que concierne a la epidemia de la covid, es claro que representa un retorno de riesgos sanitarios que nuestras opulentas sociedades daban por erradicados. Ha sido aterrador contemplar cómo la muerte señoreaba en las ciudades y en los pueblos, cómo los que podían se han refugiado en el campo o en lugares aislados, que es lo que, según hemos aprendido en la literatura clásica, se ha hecho siempre, y todos nos hemos visto obligados a encerrarnos en nuestros hogares, convertidos en ergástulas privadas y espontáneas de una población amedrentada. Pero los libros de historia tienen pestes más trágicas



Su Alteza Real la Princesa de Asturias jura la Constitución Española ante las Cortes Generales - Congreso de los Diputados. Madrid, 31.10.2023
(© Casa de S.M. el Rey)

que contar, y lo que esta última añade es la inquietante comprobación de que los Gobiernos no tienen planes de defensa contra estas emergencias. También recordarán un hecho muy positivo: el formidable desarrollo de la industria farmacéutica, que ha conseguido en poquísimo tiempo vacunas eficaces contra la enfermedad. Como en el caso de la amnistía, serán también los libros de derecho los que sigan discutiendo si era razonable declarar, en un caso de emergencia sanitaria, el estado de alarma (escribí sobre esto en mi ensayo *El poder y la peste, 2020-2022*, Madrid, Iustel, 2022).

El hecho histórico más trascendente de lo que va corrido del reinado de Felipe VI es el juramento, el 31 de octubre de 2023, como Princesa de Asturias, de doña Leonor de Borbón y Ortiz. Supone la continuidad institucional de la monarquía y la incorporación de una nueva generación a las altas tareas de representación del Estado español.

Juró la Princesa al cumplir 18 años y camino va, por tanto, de los 19. Esta edad, según opinó un personaje tan decisivo en la historia del constitucionalismo como Thomas Jefferson, marca el tiempo máximo que debe durar una constitución. Diecinueve años era, para el político de Virginia, redactor de la Declaración de Independencia de las colonias de América del Norte de 4 de julio de 1776, el período de vida de una generación. Había llegado a ese convencimiento tomando en cuenta las tablas del conde de Buffon, el naturalista más prestigioso de su época. Cuando la generación que aprobó una constitución se extingue, sostuvo Jefferson, también la constitución que dejó escrita debe ser sustituida por otra nueva.

La idea de Jefferson, expuesta en una maravillosa carta a James Madison (también en sus *Notes on the State of Virginia*) y contestada por este en las páginas de *El Federalista*, fue secundada con entusiasmo por Thomas Paine (primero en *Common sense*, de 1776, y más tarde en *Rights of Man*, de 1791), quien se convirtió en el más convincente defensor de que las constituciones no pueden pretender ser aplicadas a generaciones sucesivas, distintas de las que las discutieron y aprobaron. La constitución era, en el influyente pensamiento de Paine, un hecho generacional. Se apoyaba en ideas económicas (un padre no debe dejar deudas a sus hijos, había dicho Adam Smith en sus *Lecturas sobre jurisprudencia*, y tampoco los gobernantes de un generación deben comprometer a los de la siguiente transfiriéndoles obligaciones y deudas de cualquier clase) y también en el pensamiento político más influyente en América, el de John Locke, acérrimo defensor de la idea de que un padre, una generación, no debe celebrar pactos que “aten a sus hijos a la posteridad” (lo sostiene en su esencial *Two Treatises of Government*, de 1690).

David Hume, cuya influencia sobre los padres fundadores de la Constitución de Estados Unidos fue notable, había escrito ideas más matizadas sobre este asunto de la constitución generacional. Usó (en su *Of the Original Contract*, de 1752) una potente metáfora para rebatir la idea de que las generaciones se suceden unas a otras como si fueran bloques compactos de individuos que cobraran vida simultáneamente. Es más cierto, había escrito Hume, que una generación humana no aparece “en escena toda ella al mismo tiempo y otra la sucede, como ocurre con los gusanos de seda y las mariposas”. Por el con-

trario, las generaciones se superponen. Los hombres no son gusanos de seda o mariposas; “como la sociedad humana está en continuo flujo, cada hora unos hombres salen del mundo, otros vienen; es necesario, en orden a mantener la estabilidad del gobierno, que la nueva progenie manifieste su acuerdo con la Constitución establecida, y siga en lo sucesivo el camino con sus padres, andando sus pasos, que han establecido para ellos”.

En la época constituyente norteamericana, quien mejor recogió estas ideas, para contestar a las posiciones de Jefferson, fue Madison. Escribió sus razones para sostener que no existen cortes radicales entre generaciones; las generaciones se entremezclan y conviven durante tiempo suficiente como para compartir decisiones fundamentales. En el número 49 de *El Federalista* se opuso a considerar que cada generación tuviera que renovar la constitución. Además de apelar a la idea de que las generaciones no cambian en bloque en un instante que pueda determinarse con exactitud, sino que se presentan mezcladas con las precedentes y las sucesivas, consideraba que la idea de la revisión de la constitución por generaciones era muy desafortunada políticamente: “El peligro de alterar la tranquilidad general, interesando demasiado las pasiones públicas, constituye una objeción todavía más seria contra la práctica de someter frecuentemente las cuestiones constitucionales a la decisión de toda la sociedad”. Las continuas asambleas constituyentes provocarían vacíos legales e inestabilidad, abriendo camino al azar y la demagogia. Las asambleas constituyentes reiteradas difícilmente dejarían ver los deseos de la mayoría, sino más bien los de las facciones y grupos de intereses más proclives a la lucha política.

Entre los pensadores europeos, el más relevante de los contrarios a las ideas de Thomas Paine, y su opositor directo, fue Edmund Burke. Sus *Reflections on the Revolution in France*, de 1790, defienden que la sociedad no puede prosperar separando las generaciones e independizándolas completamente del pasado y el porvenir. Es necesario mantener el “encadenamiento y continuidad del Estado”. Si no existiera esa trabazón que vincula a unas generaciones con otras, “los seres humanos no serían más que moscas de un verano”. El Estado, en cuanto que se alimenta de conquistas de diferentes épocas, ha de ser, por naturaleza, intergeneracional.

* * *

Las ideas que prevalecieron trataron de recoger lo más positivo de la polémica y se llegó a la siguiente síntesis: conviene la estabilidad, pero la constitución tiene que quedar sometida a la voluntad de las generaciones siguientes. Los filósofos que explicaron, a partir de Jean Bodin, la noción de soberanía dejaron muy claro que el soberano permanece esencialmente libre de cualquier vinculación que lo limite: es propio de la soberanía poder revocar cualquier decisión anterior, incluso cuando ha sido adoptada por el propio soberano, porque no puede considerarse que un soberano pueda limitarse a sí mismo. Thomas Hobbes lo explicó en el siglo XVII de modo definitivo.

Ni las corrientes filosóficas más conservadoras han podido sostener que una constitución sea una norma inmutable. La idea medieval de *ley perpetua* fue inmediatamente desplazada

por el pensamiento ilustrado y, desde luego, por el constitucionalismo.

El equilibrio entre el ejercicio continuo del poder de crear constituciones nuevas y el mantenimiento incólume de las aprobadas por la generación anterior lo hallaron al mismo tiempo los padres fundadores del constitucionalismo norteamericano (1787) y francés (1791, 1795). La fórmula ideada presentaba una simplicidad admirable: era necesario distinguir entre poder constituyente y poder constituido (el formidable descubrimiento del abate Siéyès), y, en consecuencia, entre la creación de una constitución y su reforma. La primera era función del primer poder; la segunda, de los poderes contemplados en la constitución misma. Estos podían reformar la constitución, pero ateniéndose al procedimiento en ella establecido. La misma fórmula había utilizado la Constitución norteamericana de 1787.

Para proteger la constitución de las ligerezas del legislador ordinario, poder constituido, lo que hicieron las primeras constituciones citadas, y también la española de Cádiz, aprobada en 1812, fue regular un complicado procedimiento de reforma que exigía el cumplimiento de requisitos muy severos.

La defensa de los principios y reglas constitucionales era especialmente importante cuando se aprobaron las primeras constituciones porque fueron constituciones revolucionarias; rompían con el Antiguo Régimen, en Europa, y con las oprobiosas ataduras del Parlamento británico, en el caso de la norteamericana. Eran decisiones que podían revertirse por los estamentos y poderes que habían sido desplazados y necesitaban, por tanto, especial protección. La historia del constitucionalismo muestra como cuanto más innovadora es una constitución, más rígidos son los procedimientos que establece para su reforma.

En el caso de España esta ecuación es muy visible en los textos constitucionales: cuando los constituyentes creen haber promulgado una constitución muy innovadora, revolucionaria, establecen cláusulas de reforma muy exigentes (en nuestra tradición, las constituciones de 1812, 1869, 1931 y 1978). Si, por el contrario, son conservadoras y no promueven grandes cambios políticos, sociales o económicos (en nuestra historia, las de 1834, 1845 y 1876), no se establecen medidas especiales de protección frente al legislador ordinario, que puede complementarlas sin tener que cumplir requisitos complejos.

Un caso más especial era el de las constituciones no escritas y, en particular, el de la *Constitución de Inglaterra*, que, al no estar articulada en un solo texto, permitía ser adaptada a los tiempos sin aparente esfuerzo.

La observación de que había constituciones fáciles de modificar y otras que están a disposición del legislador ordinario, o que cambian cuando se reforman las costumbres políticas, se convirtió en una gran teoría política a partir de un famoso ensayo de James Bryce, que analizó las diferencias entre constituciones flexibles y constituciones rígidas (*Flexible and Rigid Constitution*, publicado en 1884). Para distinguir cuándo una constitución forma parte de una u otra categoría lo mejor era examinar si incluía o no cláusulas especiales de reforma. Esta

fue la propuesta más generalmente aceptada desde que se incorporó a uno de los libros más influyentes de finales del siglo XIX y primeros del XX, *Introduction to the Study of the Law and Constitution*, de Dicey, publicado en 1885.

La *Constitución de Inglaterra*, como los autores acostumbraban a denominar al conjunto formado por el *common law*, compuesto de costumbres y precedentes, las convenciones, y el *statute law*, que integraban las normas aprobadas en el parlamento, era una constitución flexible porque podía ser siempre completada por las decisiones del legislador, aunque contara con una parte histórica considerada inmutable.

* * *

Explicaré más adelante cómo, a mi juicio, esta exitosa teoría, que ha sido importada a pies juntillas a los ordenamientos europeos, y, desde luego, al nuestro, nunca ha sido aplicada en serio. Ha sido más frecuente que las constituciones rígidas hayan sido derribadas y sustituidas con más rapidez que las constituciones flexibles. En España, hasta ahora, han tenido más larga vigencia las flexibles que las rígidas, como muestran las de 1845 y 1876. La de 1978, que cuenta con cláusulas de protección especial, es caso distinto que se explica, como trataré de demostrar después, en que ha abandonado la rigidez.

Traídas todas las cuestiones que acabo de recordar a la incorporación de la Princesa Leonor a la vida constitucional española, podría concluirse que representa a una nueva generación, que está vinculada por la Constitución de 1978 —que es la que se promulgó en los tiempos de su abuelo y ha cuidado con primor su padre el rey Felipe VI— y que va a tener que aceptarla tal como se la han dejado sus antecesores, salvo que pueda activar unos complejísimos procedimientos de reforma que nunca se han utilizado (con las singulares excepciones de las reformas de los artículos 49 y 132) ni parece que puedan aplicarse en el futuro debido a la negativa a abrir esa vía de las principales fuerzas políticas.

Pero sería un error concluir que la Constitución de 1978 es un texto resistente a los cambios generacionales. La Constitución de la Princesa Leonor no será igual que la Constitución de su padre.

Niego que las constituciones solo cambien cuando se aplican los procedimientos de reforma. Estaría dispuesto a defender lo contrario: raramente cambian, de modo sustancial, utilizando estos procedimientos. La idea de la reforma constitucional, tal y como la concibieron los padres de las constituciones norteamericana de 1787, francesa de 1791 y española de 1812, quedó superada ampliamente a lo largo del siglo XIX, cuando se probó que las constituciones se adaptan a cada generación, y que lo hacen irremediabilmente.

Quizás la primera constatación ocurrió en Inglaterra porque allí era donde más extendida estaba la idea de que la parte perpetua de la Constitución, integrada por el *common law*, nunca había sido modificada. Los ingleses creyeron que la suya era una constitución histórica formada a lo largo de generaciones (*Ancient Constitution*), que no había cambiado sustancial-

mente nunca. Y los teóricos establecieron criterios para identificar sus características fundamentales, que durante años fijaron en el *balance of powers*, tal y como había observado Blackstone. Pero desde principios del siglo XIX muchos políticos y tratadistas importantes hicieron ver que el *balance of powers* se había desmoronado en la práctica. Un poder dominaba sobre los demás, o más de uno de ellos actuaba sin atender a equilibrio o separación algunos. Fue Thomas Erskine el que aseguró con más contundencia que, aunque no se había producido un cambio formal, las prácticas políticas habían dado lugar a una constitución completamente nueva. Y a partir de estas observaciones fue consolidándose la convicción de que una cosa era la imagen clásica y teórica de la constitución, y otra la práctica. Esta última mostraba que la primera era ficticia frente a la otra, real, que era resultado de convenciones constitucionales que habían modificado la constitución teórica. El barón de Stäel ayudó desde Francia a que los ingleses comprendieran mejor su propio sistema: sostener que el gobierno británico se basaba en una *balanced constitution* era una falacia que había desaparecido de la realidad hacía tiempo. Y, finalmente, fue John James Park, profesor del King's College, el que estableció, en 1832, las diferencias entre la “Constitución teórica propositiva” y la “Constitución real, tácita o no declarada” (*The Dogmas of the Constitution*, London, 1834). El influyente Walter Bagehot recogió más tarde esta observación (*The English Constitution*, Oxford University Press, 2001).

Lo que resultó difícil a los autores de la época fue resolver cuándo las modificaciones de la constitución que afectan tanto al núcleo histórico intangible son una creación constitucional o una reforma. Las tribulaciones terminaron resolviéndose al construirse el concepto de mutación, que es distinto del acto constituyente y tampoco consiste en una reforma.

El fenómeno era universal y fue teorizado por primera vez en un texto esencial de G. Jellinek publicado a principios del siglo XX (*Verfassungsänderung und Verfassungswanlung*, W. de Gruyter, Berlin, 1905), en el que se refiere a las mutaciones constitucionales como transformaciones informales que se producen en las constituciones y que no son objeto de una reforma explícita. “Por reforma constitucional —escribió Jellinek— entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la Constitución entiendo la modificación que deja indemne su texto, sin cambiarlo formalmente, que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención o conciencia de tal mutación”. Partiendo de estas ideas, algunos autores alemanes posteriores incorporaron la idea de las mutaciones a la teoría constitucional y hoy forma parte de los criterios de interpretación generalmente usados en todos los ordenamientos europeos.

En España es posible constatar varias mutaciones constitucionales importantes producidas por dos vías: primera, la de las prácticas que no violan la Constitución pero que la complementan y que pueden concretarse en convenciones de las fuerzas políticas; segunda, las interpretaciones constitucionales.

Algunas de ellas, verdaderamente importantes, tuvieron lugar durante el reinado de don Juan Carlos I, el rey fundador del nuevo orden constitucional. Destaco dos: los pactos autonó-

micos de 1981 y 1992, y la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986.

Los pactos de 1981 impulsaron, en todo el territorio del Estado, la creación de comunidades autónomas con criterios de organización y competencias homogeneizados, salvo la especialidad de las comunidades históricas y de Andalucía, que se puso a su nivel gracias al referéndum celebrado el 28 de febrero de 1983. Por lo que se refiere a los pactos de 1992, su virtud fue uniformar el régimen de las competencias y las transferencias de servicios. La Constitución de 1978 permitía otras opciones respecto de la organización territorial del Estado y, según hemos oído después a algunos parlamentarios que intervinieron en el debate constituyente, y a los propios padres fundadores, no era un sistema uniforme (que se bautizó despectivamente como de “café para todos”) el que tenían en la cabeza cuando escribieron la Constitución. Pero el implantado en estas convenciones constitucionales provocó una mutación

al orientar la aplicación de la Constitución en un sentido concreto y dejar cerradas otras interpretaciones posibles.

La segunda gran mutación fue la provocada por el ingreso de España en la Comunidad Europea. Creo que fui el primero en apreciarlo cuando publiqué mi libro *La Unión Europea y las mutaciones del Estado* (Alianza Editorial, Madrid, 1993). La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 suponía romper las bases ideológicas del constitucionalismo originario sobre la disponibilidad exclusiva del texto constitucional por el soberano y, por tanto, sobre sus modificaciones esenciales. En punto a organización y competencias, la adhesión ha cambiado el orden establecido en 1978 sin necesidad de ninguna reforma. El Consejo de Estado aceptó en su dictamen de 20 de junio de 1993, a propósito del Tratado de Maastricht, que el artículo 93 de la Constitución, que acepta las transferencias de competencias a organizaciones supranacionales, da cobertura a esas modificaciones sin necesidad de utilizar el proce-



Su Alteza Real la Princesa de Asturias recibe un caluroso aplauso tras jurar la Constitución Española ante las Cortes Generales - Congreso de los Diputados. Madrid, 31.10.2023 (© Casa de S.M. el Rey)

dimiento de reforma fijado en su artículo 167. El Tribunal Constitucional también consideró en su Declaración de 1 de junio de 1992 que el artículo 93 de la Constitución opera sobre competencias y sobre la aplicación de las normas, y es una alternativa a la reforma constitucional. Ninguna de estas dos instituciones se pronunció sobre los límites de estas transferencias para evitar que por la vía del artículo 93, y sin mayores debates de reforma, se escape por entero el ejercicio de la soberanía. El Tribunal Constitucional Federal Alemán advirtió seriamente sobre ese efecto de laminación de la soberanía federal en su sentencia sobre el Tratado de Lisboa de 30 de junio de 2009.

No puedo, por razones de espacio, hacer un recorrido complementario por las diversas sentencias del Tribunal Constitucional que establecen interpretaciones creativas e innovadoras de los preceptos constitucionales y que la doctrina alemana (desde Jellinek al notable estudioso de estas cuestiones, discípulo de R. Smend, Hsü Dau-Lin) ha considerado la forma más frecuente de la mutación. Muchas sentencias, como también ha ocurrido en otras jurisprudencias constitucionales, han encontrado y entregado acta de nacimiento a derechos o conceptos no explicitados en el texto de la Constitución.

En la época del rey Felipe no ha habido mutaciones de la Constitución tan aparatosas como las recordadas, pero también se ha producido situaciones de hecho, amparadas a veces por normas y otras no, que suponen variaciones respecto de la protección de las minorías culturales: por ejemplo, en relación con la lengua propia de un territorio dotado de estatuto de autonomía.

* * *

Los constituyentes españoles de 1978 elaboraron, sin duda posible, una constitución que los constitucionalistas clásicos han clasificado siempre como rígida. Incluso de muy rígida si se atiende al procedimiento, casi imposible de cumplir, del artículo 168. Pero el tiempo y las transformaciones del constitucionalismo moderno la han transformado en una constitución notablemente flexible por los cambios que es posible introducir en ella mediante convenciones y mutaciones.

Esta es la constitución de la Princesa Leonor y de su generación.

He propuesto una clasificación de las constituciones (en mi libro *Vieja y nueva Constitución*, Barcelona, Crítica, 2016) que distingue entre las constituciones revolucionarias de la primera época, que son las originarias que rompieron con el Antiguo Régimen, y sus sucesoras: las constituciones *new generation*, que son las posteriores a la II Guerra Mundial, que ampliaron los derechos y sus garantías, y modificaron la organización de los Estados; y las constituciones de tercera generación, que son las resultantes de una adaptación de las anteriores y que se caracterizan por ser multitextuales y cosmopolitas.

Estas últimas están profundizando en el reconocimiento de valores y derechos que no fueron objeto de atención tan detenida por las generaciones anteriores. Amplían la defensa de los derechos sociales; dedican más atención a la protección del medio ambiente; aceptan las normas aprobadas por organismos

internacionales y supranacionales sin necesidad de reformar la constitución para incorporarlas, y amplían la atención a las minorías culturales.

Al tiempo que son cosmopolitas por los valores supranacionales que aceptan y por incorporar las regulaciones contenidas en textos internacionales concernientes a las minorías, el medio ambiente o la protección de la naturaleza, también lo son porque rompen con el principio de que la constitución tenga que estar establecida en un solo texto legal de origen estatal (Francia, desde 1789/1791, ha tenido una constitución pluritextual, pero no con textos aprobados en instancias supranacionales).

La parte más sagrada y difícil de reformar de la Constitución de 1978 era la regulación de los derechos fundamentales, pero estamos viendo ya cómo están apareciendo a escala internacional y supranacional europea derechos nuevos cuyo reconocimiento no es explícito y que están ganando vigencia sin mediar reformas: el derecho a comprender las comunicaciones de los poderes públicos, que es básico para el ejercicio de los demás derechos; el derecho al agua, a la alimentación, a la vivienda, a los derechos históricos, a la protección de los bienes comunes y de los derechos colectivos, etc. Llamo la atención sobre el proyecto tan hermoso como, por ahora, utópico de *Constitución de la Tierra*, un texto que, como ya ha anticipado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, recoja y reelabore en una única norma, supraordenada a todas las demás fuentes, tanto nacionales como supraestatales, las cartas de derechos más avanzadas. Se trataría de reforzar a escala internacional los bienes comunes y los derechos (remito al entusiasta pero razonado libro de Luigi Ferrajoli, *Por una Constitución de la Tierra*, Trotta, Madrid, 2022).

Las constituciones multitextuales y cosmopolitas (como ya es hoy la española por la incorporación de toda la normativa de la Unión Europea de valor constitucional) también son diacrónicas (no se aprueban de una sola vez, en un día determinado) y diatópicas (los textos emergen en cualquier sede relevante), y ni siquiera requieren a veces ratificación de los poderes estatales para tener eficacia.

Los juristas que lean este artículo no necesitarán que aclare que las normas externas al texto constitucional que lo complementan, desarrollan y se integran en el bloque de la constitucionalidad tienen que respetarlo y contar con la habilitación que la Constitución prevé para ser ratificadas.

La reforma constitucional formal ha quedado reducida, poco a poco, a los cambios textuales que afectan a las instituciones esenciales del Estado, a la autonomía institucional y a las decisiones que afectan a su soberanía (esta incluía la defensa, las relaciones internacionales, los tributos y el poder punitivo; pero también, en el marco europeo, cada vez aparecen más relajadas estas prerrogativas).

Este será el universo constitucional de la princesa Leonor. Nunca antes en la historia constitucional los cambios constitucionales han estado más abiertos a las nuevas generaciones sin necesidad de tener que superar los fuertes bastiones que los constituyentes de dos generaciones anteriores a la suya opusieron a cualquier intento de cambio. ♦

Los monárquicos

ANDRÉS OLLERO

Secretario General del Instituto de España

La verdad es que considerarme monárquico no me supuso particular esfuerzo; me venía de familia. La sala de estar de la casa estaba presidida por una fotografía enmarcada de Don Juan; sobraban apellidos... Imagino que el que mi padre fuera juanista se veía reforzado por motivos profesionales. En su condición de médico, atendía a una de las bisabuelas del hoy Rey Felipe VI.

En Sevilla era conocida como la Infanta; sobraban nombre y apellidos en este caso. Doña Luisa de Orleans era abuela materna del Rey Juan Carlos. Con el paso de los años el cuadro de don Juan se vio en mi casa acompañado por otro de la Infanta, con uniforme de Dama de la Cruz Roja, en cuyo marco se habían grabado las firmas de sus hijos, que –tras el fallecimiento de su madre– habían compensado así desvelos médicos acumulados. El recuerdo de esta familia perdura en Sevilla en lugar de honor, en la estatua ecuestre de una de las firmantes –la Condesa de Barcelona– a las puertas de la Real Maestranza de Caballería; acompañada en las cercanías por otras de toreros asiduos a la Puerta del Príncipe.

Entre los recuerdos de infancia, conservo más de una espera –dentro del utilitario de turno, que nos había recogido al finalizar la jornada en el colegio de Portaceli– a las puertas del chalé de la Avenida de la Palmera; no pocas veces prolongadas, lo que me lleva a pensar que los trámites de consulta, derivaban más de una vez a amable tertulia.

Entre los alumnos del colegio no faltaba algún contraste de pareceres. Los jesuitas no nos hablaban de política, ni organizaban actividad alguna afecta al régimen; salvo la obligada presencia de un adicto al Movimiento, que nos amenizaba con intentos de formación de un evanescente espíritu nacional, concretados en criticar a un tal Jota punto Jota punto (sic) Rousseau y a rechazar no pocos desmanes liberales. En las clases de literatura, por el contrario, se hablaba con naturalidad de García Lorca o Juan Ramón –uno de los alumnos llevaba su nombre y apellido, por parentesco–, sin ocultar recuerdos de los desmanes de la guerra civil o de más de un exilio.

Lo curioso es que, como resultado, el contraste de pareceres acabara saliendo a la luz con polémicas monárquicas. La figu-

ra de Fal Conde¹ se había convertido en paladín del carlismo sevillano y los Barrau le servían de altavoz, en el *pegaso* que nos iba recogiendo rumbo al colegio; no faltaba algún juanista –yo incluido– que pusiera los puntos sobre las íes. Se ve que lo del Movimiento no dejaba en estos casos demasiada huella.

Años más tarde, en la Facultad de Derecho el catedrático del entonces Derecho Natural –Francisco Elías de Tejada²– presumía de encuentros en París con el pretendiente carlista Javier de Borbón Parma, pero sus insinuaciones se verían neutralizadas, un año después, por el catedrático del entonces Derecho Canónico –Manuel Giménez Fernández³–, que sembraba inquietudes democráticas entre el alumnado, nada ignorante de su destacada trayectoria republicana.

Varios de ellos se harían notar en la futura transición. Guillermo Medina, en la UCD; en el PSOE, Antonio Ojeda, Felipe González –que esperó a después de llamarse *Isidoro*– o Rafael Escuredo, que sería presidente de la Junta de Andalucía; también Alejandro Rojas Marcos, que resucitó el andalucismo de Blas Infante y llegó a contar con cinco diputados en Madrid, e incluso –¡qué tiempos!– dos en el *parlament* catalán. Otros catedráticos fueron ministros, como Jaime García Añoveros⁴ o, sobre todo, Manuel Clavero Arévalo⁵, tempranamente dimitido, al discrepar del maltrato del gobierno a la autonomía andaluza en ciernes, proponiendo un andalucismo sin la forzada impostación marxista habitual en ese momento.

No sobraba a Ernesto Ollero de la Rosa mucho tiempo, tras su pluriempleo en no pocas instancias sanitarias públicas –típico de la época– más las horas de consulta vespertina, porque

¹ *In memoriam Manuel J. Fal Conde*, A. MARTÍN FIDALGO y M. MARTÍN BURGUEÑO (eds.), Sevilla, Editorial Católica Española, 1980.

² *La monarquía tradicional*, Madrid, Rialp, 1954.

³ J. TUSELL y J. CALVO, *Giménez Fernández, precursor de la democracia española*, Sevilla, Diputación-Mondadori, 1990.

⁴ «La formación de un sistema tributario unificado: la solución foral», en *Foralismo, derechos históricos y democracia*, Bilbao, Fundación BBV, Documenta, 1998, pp. 287-307.

⁵ «El Estado de las Autonomías tras la proclamación de la Constitución», en *Una filosofía del derecho en acción: homenaje al profesor Andrés Ollero*, Cristina HERMIDA DEL LLANO y José Antonio SANTOS ARNAIZ (coords.), Madrid, Congreso de los Diputados, 2015, pp. 1257-1259.



Su Majestad el Rey recibe el saludo de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos tras imponerle la faja de capitán general - Palacio de La Zarzuela. Madrid, 19.06.2014 (© Casa de S.M. el Rey / Borja Fotógrafos)

había que sacar adelante nueve vástagos. Lo tuvo, sin embargo, para formar parte de la directiva⁶ del Círculo Balmes⁷ que, en los bajos de la sevillana Casa de Pilatos, reunía a los juanistas del lugar. Como todo se contagia, recuerdo haber acudido allí en una mañana no lectiva para escuchar una conferencia de un catedrático de Filosofía –Jesús Arellano⁸–, dirigida a jóvenes universitarios, sobre un tema por entonces un tanto exótico: la democracia; en sala presidida por un amplio óleo de Don Juan con uniforme de la armada, si mal no recuerdo. Ignoro si actividades de ese tipo tuvieron más prolongada continuidad.

Valga este nostálgico exordio –tan propio de la edad– para justificar que la invitación a participar en este número me llevara de inmediato a evocar la existencia, aparentemente minoritaria, de monárquicos en aquellos decenios de los cuarenta a los sesenta.

El 19 de marzo de 1945, la inminente victoria de los aliados llevó a Don Juan a plantear desde Lausana la necesidad de que Franco, considerado afín a los derrotados, abandonara el poder y diera paso a la restauración de la Corona; a la que vinculaba a un futuro sistema democrático y parlamentario, marcando

una neta discrepancia con las pretensiones del caudillo. El 25 de agosto de 1948 cedería al interés de Franco por que Don Juan Carlos se formara en España; lo que invitaba a descartar cualquier otra pretensión dinástica y sin que ello supusiera que renunciara a sus afanes restauradores⁹.

La aleatoria presencia de los monárquicos más activos en los medios de comunicación solía estar vinculada a noticias relativas al llamado Consejo privado de Don Juan. Sus componentes, tan variados como la relevancia de sus aportaciones, mantuvieron el fuego monárquico en un país que seguía contando con un Consejo del Reino, pero sin que su Jefe de Estado revistiera condición real; aunque sí se reservaba dejar bien atado el nombramiento de quien sería llamado a asumirla. Tal extremo dependería no poco de las problemáticas relaciones de Don Juan con Franco¹⁰.

La pertenencia al Consejo privado de Don Juan no pasaba de ser, en más de un caso, honorífica, ni implicaba ruptura obligada con el franquismo; baste recordar a José María Pemán¹¹ o, más tardíamente, a José María de Areilza¹². Sus miembros,

⁶ ABC de Sevilla, 6 de diciembre de 1959.

⁷ Fundado el 25 de mayo de 1959 en Estoril, por un grupo de sevillanos presididos por Don Juan.

⁸ “Persona y sociedad”, *Cuadernos de Anuario Filosófico*, (6), 1993.

⁹ F. DE MEER, *Juan de Borbón. Un hombre solo*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2001.

¹⁰ J. M.^a TOQUERO, *Franco y D. Juan. La oposición monárquica al franquismo*, Barcelona, Plaza y Janés, 1989.

¹¹ *Cartas a un escéptico ante la Monarquía*, Madrid, Rialp, 1956.

¹² *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977.



Sus Majestades los Reyes acompañados por la Princesa de Asturias durante el desfile militar - Congreso de los Diputados. Madrid, 29.11.2023
(© Casa de S.M. el Rey)

sin embargo, no ocultaban su convicción de que habría una restauración monárquica tras agotarse el régimen.

Tuve oportunidad de trato con Carlos Ollero Gómez¹³, con el que compartía –parentesco aparte– la común vocación académica, que me animaba a visitarlo en cualquier escapada a Madrid. Se hicieron frecuentes con ocasión de mis contactos con la Fundación Humanismo y Democracia, cuyas actividades universitarias impulsaban Eugenio Nasarre, Javier Tusell y Óscar Alzaga. Carlos Ollero sería autor de uno de los documentos generados por catedráticos del entonces llamado Derecho Político que animaron la transición, hecho público el 25 de septiembre de 1976. Alcanzaría la efímera condición de *senador real*, de la que dejó constancia con sus enmiendas en el trámite constituyente.

¹³ Sobre *Dinámica social desarrollo económico y forma política (La Monarquía Siglo XX)*, versaría su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 15 de marzo de 1966.

También mantenía el fervor monárquico Florentino Pérez Embid¹⁴, tan vinculado a Sevilla; cuyo hermano Ismael coincidía con mi padre, en una de sus tareas profesionales. Mi primera publicación académica vio la luz en la revista “Atlántida”¹⁵ por él fundada. Tuve ocasión de compartir con él más de una charla, en la que daba rienda suelta a sus cábalas respecto a un futuro democrático de España, que no llegó a contemplar.

Igualmente perteneció al citado Consejo Antonio Fontán¹⁶, que –tras dirigir, en otros medios o revistas, el diario “Madrid”, pionero de la transición democrática¹⁷– sería el primer presidente del Senado. El consejo de redacción de su “Nueva Re-

¹⁴ O. DIAZ, *Florentino Pérez-Embid. Una biografía (1918-1974)*, Madrid, Rialp, 2023.

¹⁵ “En torno a la revolución del 68: un pensador tradicional ante la transformación de la sociedad decimonónica”, *Atlántida*, 1968 (36), pp. 642-657.

¹⁶ *Los católicos en la Universidad española*, Madrid, Rialp, 1961.

¹⁷ M. A. GOZALO, *Antonio Fontán. Un liberal en la transición*, Córdoba, Almuzara, 2015.

vista”, con el que se reunía periódicamente, albergó a buena parte del joven equipo de gobierno del presidente Aznar.

Un momento particularmente álgido de las relaciones entre Don Juan y Franco provocó el IV Congreso del Movimiento Europeo, celebrado entre 5 y 8 de junio de 1962, motejado por la prensa del régimen como *contubernio de Múnich*. En el participaron más de un centenar de políticos españoles, de las más variadas tendencias, con Salvador de Madariaga como figura destacada y la ausencia del partido comunista. Expusieron —ante los intentos de ingreso en la Comunidad Económica Europea— las exigencias democráticas que habrían de condicionarlo; convencidos de que la inmensa mayoría de los españoles deseaban que esa evolución se llevara a cabo.

La reacción del régimen llevó a confinar en pequeñas islas del archipiélago canario a figuras como Fernando Álvarez de Miranda¹⁸, Iñigo Caverio¹⁹ o Joaquín Satrustegui²⁰, mientras que otros muchos acababan en el exilio. Desde su Consejo se hizo notar que Don Juan nada sabía de tal reunión y que, si algunos de sus miembros habían participado, quedaban fuera de él. Tal fue el caso de José María Gil Robles²¹.

El fallecimiento de Francisco Franco, dio paso al complejo problema de optar entre una ruptura con perspectivas traumáticas o una laboriosa reforma que se presentaba como realizada “de la ley a la ley”, con apoyo en las Cortes y no ajena a dudas sobre posible voluntad continuista. Tras la incierta presidencia de Arias Navarro, la designación de Adolfo Suárez dentro de la terna propuesta, como última voluntad del Consejo del Reino, no dejó de provocar algún desconcierto, dada su trayectoria dentro del Movimiento. La legalización del partido comunista el sábado santo de 1977, coincidiendo con el vacío de día —más que litúrgico, mediático— cambió sin duda el escenario.

El 14 de mayo de 1977 Don Juan renuncia a sus derechos dinásticos, considerando que su hijo, en las primeras singlaturas de su reinado, ha encontrado una aquiescencia popular claramente manifestada, que en el orden internacional abre nuevos caminos. Los partidos de izquierda abandonan sus reparos sobre la enseña nacional o la monarquía parlamentaria. Todo ello, sin perjuicio de que la Constitución rechace modelos de *democracia militante*, existente en otros países europeos, permitiendo que pueda haber partidos declaradamente republicanos, o que enseñen autonómicas compartan presencia con la nacional.

El Rey Juan Carlos²², con un Suárez en sintonía, que alimenta el consenso constituyente, ha de asumir su carga como “mando supremo de las Fuerzas Armadas” —art. 62 h) CE— notable, dado el indisimulable *ruido de sables* generado por el acoso

terrorista. No pocos suscribían la idea de que la monarquía quedaría plenamente asentada cuando accediera al gobierno la izquierda, pero no hubo que esperar a ello. El —entre audaz y pintoresco— intento de golpe del 23-F subrayó el papel del Rey en la historia de España. Su firmeza ante las autoridades militares, de la que fuera deliberado testigo el actual Felipe VI, y su mensaje a todos los españoles ese 23 de febrero de 1981 marcó una incuestionable legitimidad de ejercicio.

El partido socialista acabó en efecto accediendo al gobierno con un ambicioso programa de *cambio*, tras el aparatoso hundimiento de la UCD. La laboriosa consolidación de una alternativa de centro derecha consumió cuatro legislaturas. La lógica alternancia democrática se ha ido produciendo desde entonces. El papel arbitral del Rey Juan Carlos colaboró a ello decisivamente. Hizo sin duda cercana y popular a la Corona, dada su actitud abierta e incluso, con facilidad, cercana. Ocasión más frecuente han tenido de ello en encuentros institucionales quienes han ocupado cargos públicos. Guardo un especial recuerdo de su visita a la Universidad que lleva su nombre, cuando ya había abandonado el Congreso de los Diputados y —sorprendiendo a más de uno — me brindó un afectuoso abrazo.

Al margen de su función, algunas de sus iniciativas personales fueron menos afortunadas y supo captar sus consecuencias. De ahí que decidiera, tras varios decenios de reinado, abdicar el 19 de junio de 2014. En su mensaje a todos los españoles realizó un balance de ellos presidido por el orgullo y la gratitud, resaltando su continuo afán de ser el Rey de todos. Despersonalizando la situación, aludió a cómo la crisis de los últimos años había llevado a la sociedad a reflexionar sobre los posibles errores y a dar paso a una nueva generación. A su juicio, la figura del hoy Felipe VI encarnaba, por su madurez y sentido de la responsabilidad, la estabilidad de la Corona. De ahí su decisión de prestar un nuevo servicio a España, dándole paso.

En los contactos institucionales en los que he tenido la fortuna dialogar con el actual monarca he podido comprobar que a su antecesor no le cegaba el afecto paterno al hablar de sus cualidades. Recuerdo de modo especial el almuerzo que, acompañado de la reina Letizia, compartió con los magistrados del Tribunal Constitucional en su sede de Doménico Scarlatti. También él había ya inscrito su nombre en nuestra historia, con motivo del mensaje dirigido a los españoles el 3 de octubre de 2017, con ocasión del confuso amago de golpe de Estado perpetrado en Cataluña. Transmitió seguridad y confianza a toda España. Contribuyen a recordarlo las ocasionales críticas de los que pretenden beneficiarse de atentar a su unidad.

Quizá por mi prolongada dedicación a los problemas educativos, esos encuentros me llevaron a pensar en que la habitual actitud de Felipe VI era fruto de un esmerado proceso de educación, que le ha llevado a aprender tanto de las más variadas facetas de su padre. Ello me llena de confianza, dando por hecho que tan afortunada experiencia está ahora llevándose a cabo con similar esmero en la persona de la Princesa de Asturias. La monarquía continuará sin duda siendo una garantía de éxito para el futuro de nuestro país. ♦

¹⁸ Del “*contubernio*” al consenso, Barcelona, Planeta, 1985.

¹⁹ *La clase política en la España democrática*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 16 de abril de 2002.

²⁰ *Qué es la monarquía*, Barcelona, La Gaya Ciencia, 1976; *Cuando la transición se hizo posible: el contubernio de Múnich*, Madrid, Tecnos, 2013.

²¹ *La Monarquía por la que yo luché. Páginas de un diario (1941-1954)*, Madrid, Taurus, 1976.

²² J. TUSELL, *Juan Carlos I. La Restauración de la monarquía*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.

El Rey de la ilustración

BENIGNO PENDÁS

Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

“No es el Rey el que hereda la Corona, sino la Corona la que hereda al Rey”, de acuerdo con el clásico Jellinek. Hace ahora diez años tuvo lugar un acto solemne de continuidad y renovación, señas de identidad de una sociedad madura. La Ley 3/2014, de 19 de junio, es una muestra de orfebrería jurídica en su exquisita precisión: triunfó por una vez el buen decir de las leyes, la claridad del lenguaje que ahora se reclama con acierto desde las más altas instancias académicas. El ordenamiento constitucional funcionó entonces como prueba de la estabilidad institucional de un Estado y una Nación que cuentan por siglos su trayectoria histórica. Me permito aquí una referencia personal: “quienes creemos firmemente en el éxito de la España constitucional vivimos estos momentos con emoción apenas contenida, pero también con la certeza de que hacer bien las cosas es garantía de buenos resultados”; así lo escribí entonces en un artículo de prensa, cuyo contenido suscribo plenamente transcurrida una década. Don Felipe anunció ante las Cortes Generales una “Monarquía renovada”. Todo salió bien; “bastante bien”, según el juicio prudente del protagonista principal. Dignidad escénica; rigor jurídico; emociones contenidas. El *honor*, en el sentido clásico de Montesquieu, es el principio constitutivo de la Monarquía. Más aún, constituye el fundamento histórico-político de la Transición democrática. El encaje de la institución monárquica, marcada en origen por la magia y la sacralidad, en un Estado constitucional de perfiles positivistas es un genuino milagro jurídico-político. El historiador de las ideas lo aprecia en todo su significado. Porque el honor actúa como justo título que legitima al Rey en

un sistema que –como es natural– solo admite a la soberanía nacional como fuente del poder. Símbolo de integración; pero también, precisa Herrero de Miñón, la actuación eficaz es propia del verdadero símbolo. O, desde otra perspectiva, el Rey es el primer servidor del Estado, al modo de las viejas teorías ilustradas. Un milagro institucional, insisto, al servicio de una causa que merece la pena: el éxito de la España constitucional.

Vivimos, pues, una proclamación solemne en su sencillez, acorde con los rasgos distintivos de la Corona española. Diez del Corral escribió páginas luminosas sobre Velázquez y la Monarquía en aquella corte singular del siglo XVII, mezcla de la gravedad de los Habsburgo con nuestra tradición popular. A diferencia del aspecto engolado de los Reyes de Francia, Felipe IV aparece humanizado y sensible, pero siempre digno y majestuoso en los múltiples retratos que le hizo su pintor de cámara. La vida doméstica en el Alcázar madrileño reflejada en “Las Meninas” tiene mucho que ver con una forma de concebir la suprema tarea de dirigir un Reino, todavía poderoso y temido. Nunca fueron ostentosos nuestros Reyes, ni dejaron huella por desmesuras festivas. Por eso a mucha gente le gustó la secuencia de los actos programados en aquella circunstancia histórica: sanción real de la ley de abdicación; juramento ante los representantes de *todo* el pueblo español; cercanía hacia los ciudadanos y recepción a los “estamentos”, en sentido puramente figurado y sociológico. De inmediato, sensibilidad muy oportuna hacia otros grupos sociales, antes menos visibles, con especial protagonismo de la Reina Letizia. Todo en su punto, acaso más

contenido que excesivo. Ya que hablamos de “Las Meninas”, allí el centro de referencia es la Infanta con la pareja real atrapada en la metáfora del espejo. Una sencilla analogía nos conduce a la actual Princesa de Asturias y a su hermana durante aquel acto solemne en el Congreso de los Diputados. También ellas fueron centro de las miradas, ya muy conscientes de sus deberes presentes y futuros.

Al lado del Rey, en efecto, la Familia Real mantiene sus propios cauces (materiales y formales) de comunicación emocional con la sociedad española. Hablamos, no se olvide, de una sociedad *abierta*, en el sentido de Karl Popper, y con rasgos *posmodernos* como corresponde al Espíritu de la Época. Nunca fue homogénea, ni la nuestra ni ninguna otra, pero hoy día es singularmente heterogénea. Nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social son criterios de discriminación jurídica prohibidos por el artículo 14 de la Constitución. La Corona juega –y debe jugar– un papel determinante en la expresión simbólica de esa igualdad ante la ley exigida por una democracia constitucional digna de ese nombre. Si hay un objetivo adecuado a la naturaleza de la institución es que *todos y cada uno* de los ciudadanos se sientan representados en las actividades de la Corona y por las personas que integran la Familia Real. La cercanía de la Reina a las mujeres, a los jóvenes o a los sectores que necesitan ayuda y solidaridad es particularmente valiosa para trazar una imagen de afecto y generosidad. La educación militar de la Princesa de Asturias despierta una simpatía natural en múltiples ambientes sociales, lo

mismo que los primeros pasos de la Infanta en el escenario público.

Si la política fuera Geometría, la Monarquía habría tenido difícil encaje constitucional tras las Revoluciones burguesas que inauguran la Modernidad política. Pero –felizmente– la política es Historia, de modo que no vive en un laboratorio aséptico sino en la realidad irrepitable del aquí y el ahora. Se transformó así de forma de Estado en forma de gobierno. Antes, era sinónimo de Absolutismo; ahora lo es de moderación. La “Monarquía de los modernos” de Benjamin Constant es el primer paso de una brillante tradición doctrinal que permite reinventar un modelo para situar a la Corona en el mismo plano con la soberanía nacional, las instituciones representativas, la división de poderes y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales; es decir, de los principios constitutivos del Estado constitucional. Así lo explicaba Antonio Alcalá-Galiano, en nuestro primer liberalismo: el Rey ejerce de “representante perpetuo de la nación”, de tal modo que “honrando al representante se honra al representado”. Liberales de todo signo (sin duda, los mal llamados “doctrinarios”; también los progresistas) incorporan la Monarquía a su discurso constitucional. La institución se hace *nacional*, y al servicio de este afortunado proyecto actúa una sucesión de símbolos, de imágenes, de ceremonias. Con una capacidad profética solo al alcance de los genios, Shakespeare ya lo había anticipado, al amparo de la pompa y la circunstancia que tanto disfrutaba como buen inglés. Esto se pregunta a sí mismo el Rey Enrique V: “¿Qué poseen los Reyes que no posean también los simples particulares, si no es el ceremonial, el perpetuo ceremonial?”. Porque en lo demás, asegura el monarca en Ricardo II: “vivo de pan como vosotros, como vosotros siento la necesidad, saboreo el dolor, necesito amigos”. Y concluye: “siendo pues esclavo de todo esto, ¿cómo podéis decirme que soy Rey?”. La respuesta, a día de hoy, es relativamente sencilla: se llama *capital simbólico* y exige la presencia de la Familia Real en el espacio público como expresión del mínimo denominador común propio de la sociedad a la que sirve. Ni elitismo, ni vulgaridad: el justo medio, la mentalidad *mitoyenne* de los citados liberales al modo de Tocqueville; la traducción en gestos y prácticas del

ethos socialmente dominante; en fin, el cumplimiento ejemplar, sin pasividad pero sin estridencias, de las funciones constitucionales reflejadas en la muy famosa y todavía válida doctrina de Bagehot. Es decir, más que nunca, el Rey como *primer servidor del Estado*, fecunda teoría que heredamos de la Ilustración al servicio de la moderna democracia.

Es sabido que don Felipe ha incorporado a su despacho un retrato de Carlos III, obra de Antón Rafael Mengs. Teoría de las formas simbólicas: como escribe sabiamente Gonzalo Anes, “la formación de un Rey Ilustrado” tenía el máximo interés político en pleno Siglo de las Luces. La exposición “Carlos III y la Ilustración”, cuya comisaria fue Carmen Iglesias, explica muchas cosas. Tenemos hoy un *Rey de la Ilustración* para una democracia a la altura del siglo XXI. Con sus grandezas y servidumbres, cómo no, porque el malestar es un fenómeno patente y sería un suicidio cerrar los ojos ante los síntomas (a veces alarmantes) de desafección. El discurso de proclamación ante los diputados y senadores estuvo inspirado por el espíritu ilustrado. Confianza en la razón, matizada por la prudencia. Reformismo razonable y posibilista. Apertura hacia el futuro desde las señas de identidad del pasado. *Sapere aude*, atreverse a saber; ejercicio público de la ciudadanía; salir de la minoría de edad culpable que carece de justificación a estas alturas. En suma, ser fieles al imperativo kantiano (hoy esta-

mos en pleno aniversario del filósofo de Königsberg) que nos exige practicar una conducta capaz de servir de regla a la moral universal; esto es, concebir al ser humano como un fin en sí mismo, nunca como instrumento al servicio de identidades excluyentes, ya sean ideológicas o territoriales. Por eso la democracia es el sistema político propio de una sociedad madura. A partir de ese principio irrefutable, las sutilezas de la Monarquía parlamentaria exigen un nivel de civilización que refleja las cualidades (también, las limitaciones) de una nación.

Un Rey ilustrado actúa como primer servidor del Estado. Esta regla sirve para su promotor, Federico el Grande, lo mismo que para nuestro Carlos III y otros monarcas del XVIII, impulsores de las artes y las ciencias, del comercio y la industria, en fin, de la “felicidad” de sus (todavía) súbditos. Sirve también a día de hoy para explicar el compromiso de Felipe VI ante las Cortes Generales. Al margen de cualesquiera derechos o privilegios, la idea del *deber* se hizo presente una y otra vez en el acto de proclamación. Léase con la lupa del análisis político: “responsabilidad”, “servicio”, “fidelidad”; “hacer honor al juramento que acabo de pronunciar”; “mi trabajo y esfuerzo de cada día...”. Un “concepto ético del deber” que todo hombre tiene que cumplir, pero que se presenta al príncipe en forma “más elevada y grave” que a ningún otro. Ese deber es *mon Dieu*



Intervención de Su Majestad el Rey en la entrega de los Premios Princesa de Asturias 2023 - Teatro Campoamor. Oviedo (Asturias), 20.10.2023 (© Casa de S.M. el Rey)



Doña Leonor entrega el Premio Princesa de Asturias de Comunicación y Humanidades 2023 a Nuccio Ordine. Recogen el galardón su hermana, María Ordine y su pareja, Rosalia Broccollo - Teatro Campoamor. Oviedo (Asturias), 20.10.2023 (© Casa de S.M. el Rey)

suprême, escribió Federico a Voltaire. Ahora, por supuesto, se reviste de una profunda convicción democrática, signo de los tiempos. El Rey absoluto, escribe otro clásico, Norbert Elías, era “ídolo y prisionero” al mismo tiempo de la sociedad cortesana. El Rey ilustrado, hoy constitucional, está sometido a la lógica implacable del cumplimiento de sus obligaciones, muy lejos de los privilegios que algunos le atribuyen: unos por simple ignorancia, otros por malevolencia. En el contexto de un Rey de la Ilustración halla su pleno significado el ejercicio de las funciones que el título II atribuye al titular de la Corona: el Rey-primer magistrado; el Rey-embajador; el Rey-jefe de las Fuerzas Armadas, y así sucesivamente. Aunque la posición constitucional del monarca en un régimen parlamentario como el nuestro es imposible de encerrar en un esquema rígido, es notorio que la redacción de los artículos 56 y siguientes fue obra de un jurista fino. Allí está *todo* lo que el Rey *puede* y *debe* hacer, y nadie debe pedirle otra cosa. Me refiero a quienes lo reclaman de buena fe. Con quienes buscan otros objetivos, no vale la pena discutir.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, la Monarquía parlamentaria hace más “rentables” los puntos fuertes de la Nación; léase, el *soft power* en materia de cultura, ciencia o calidad de vida. Acaso disimula también ciertas debilidades (y, ante todo, la cuestión territorial) que no hemos sabido encauzar después de cuarenta años muy positivos de vida

constitucional. Para transmitir una buena imagen hay que estar convencido de las propias posibilidades. Una dosis de autoestima, en definitiva, que no siempre se percibe en ciertas expresiones sociales y políticas en contraste con la envidiable capacidad de otros países para poner en valor sus cualidades positivas. En cualquier caso, España goza hoy día de una buena (o *muy* buena) reputación, según todos los índices al uso. El Rey y la Reina como embajadores de la España constitucional son un activo muy valioso para nuestra proyección internacional, otro ejemplo de la justificación funcional y democrática de la Corona que solo se puede negar desde una visión dogmática, empeñada en desconocer la realidad. Es destacable, en este sentido, la importancia de una *agenda* de contactos que, en el caso de los monarcas, cuenta con la ventaja evidente de la continuidad en el tiempo. “Símbolo de su unidad y permanencia”, dice el artículo 56 de la Constitución. Los Reyes, todos los Reyes, tienen oportunidad de ejercer su función durante un período prolongado en contraste con el principio de temporalidad del poder, propio del Estado constitucional. Ni siquiera los líderes elegidos reiteradamente por los ciudadanos pueden compararse con monarcas como la Reina Isabel II del Reino Unido y tantos otros. Porque la permanencia es algo más que un dato de hecho: en tiempos de aceleración histórica, a veces de vértigo, la jefatura monárquica del Estado transmite una sensación de seguridad. La defensa sin matices del interés general

de España convierte a la Corona en algo más que una *dignified part* de la Constitución, como dijera en su día sobre Inglaterra el ya citado Walter Bagehot. Los Reyes tejen a lo largo del tiempo una red de relaciones personales con las élites realmente influyentes en el panorama internacional. Bien lo saben las empresas españolas con ambiciones en el exterior, así como muchos ciudadanos del ámbito profesional, cultural o deportivo que son muy conscientes de la presencia discreta y eficaz de la Corona en este mundo globalizado y altamente competitivo.

Una Constitución es mucho más que una hoja de papel. Es el símbolo de la razón ilustrada, la poliarquía y el Estado de Derecho, la sociedad de clases medias y el sistema económico que ha producido más riqueza para más gente desde la prehistoria hasta el siglo XXI. ¿Quién ofrece algo mejor? Hay problemas, sin duda. Aquí y en todas partes. La democracia es imperfecta y sufre para determinar cuál es el *demos* en tiempos de globalización y localismo, curiosa paradoja. Pero la política es un saber prudencial, incómodo para los dogmáticos y los perfeccionistas. Esta Constitución dice –más o menos– cómo es España, con sus virtudes y sus defectos. Por eso sirve y seguirá sirviendo como seña de identidad. En nuestro modelo político contemporáneo, *Monarquía es democracia*, forma de gobierno sujeta al imperio de la ley, como nos enseñaron en la Grecia clásica los primeros filósofos po-

líticos, frente a la tiranía, donde se impone la voluntad arbitraria del gobernante. La transmisión hereditaria de la magistratura máxima suaviza además la tensión en la competencia política. En la misma línea, exige adoptar el modelo parlamentario frente al presidencialismo con sus (eventuales; en absoluto necesarias) tentaciones al autoritarismo, que denunciaba con brillantez Juan Linz.

Como jurista y como historiador de las ideas, creo en las instituciones, por formación y por vocación. El éxito y el fracaso de las sociedades humanas se distribuyen a largo plazo entre quienes son o no son capaces de preservar la sabiduría de la especie mediante políticas sensatas plasmadas en normas eficientes. Lo contrario es caer en ocurrencias para salir del paso o en tonterías disfrazadas de bálsamo de Fierabrás. La receta ya existe: trabajo bien hecho, perseverancia y sentido de la responsabilidad. También realismo y moderación para no pasar de la euforia a la depresión de un día para otro, con la misma inconsistencia antes y después. Vivimos una grave crisis, acaso de dimensión histórica, pero no es una enfermedad terminal, salvo que hagamos lo necesario para que lo sea... Mucha gente de mi generación sufre al percibir la quiebra de una legitimidad que carece de alternativa. En el terreno que me incumbe: algunos exageran, no siempre de buena fe, los desafíos que amenazan a la democracia constitucional, la menos injusta de las formas de Estado. Vuelven, insisto, ciertos tópicos que se traducen en majaderías; país ingobernable, fracaso secular, histeria colectiva... A falta de nuevos guías, vamos a recuperar a Ortega, en *Las meditaciones del Quijote*: “quien quiera enseñarnos una verdad, que no nos la diga”. Mejor, añado, vamos a buscarla juntos.

Es preciso, por tanto, perseverar en los fundamentos de nuestra convivencia precisamente ahora que, como dice el personaje de Robert Musil, “hemos recuperado la realidad y perdido el sueño”. Es hora de volver la vista hacia las instituciones que nos recuerdan hasta dónde somos capaces de llegar cuando un proyecto apela a lo mejor de nosotros mismos. La Monarquía es una institución, símbolo de la unidad y la permanencia no solo del Estado, sino también de la Nación. A su servicio se configura un régimen jurídico particular que no

conlleva privilegio alguno (en el sentido tópico de beneficio injustificado), sino —muy al contrario— una mayor *intensidad* en el cumplimiento de los deberes. Una institución es una idea de obra o empresa. Las simpatías o antipatías personales no son fuente de interpretación de las normas jurídicas al margen del gusto populista por las emociones frente a la razón práctica.

Entre las buenas prácticas ya consolidadas en esta Monarquía renovada figura en lugar principal la transparencia. Ser ejemplar en la gestión del dinero público es un elemento esencial de la legitimidad democrática. De ahí el acierto de la Casa de Su Majestad el Rey al hacer pública con todo detalle la utilización de los fondos que —de acuerdo con la Constitución— están destinados al cumplimiento de las funciones oficiales de la Corona. Es notorio que la Monarquía española mantiene unas pautas de austeridad que le permiten superar el examen más riguroso. Ahora se confirma esa percepción generalizada, con un desglose específico que nos sitúa ante una evidencia que nadie podrá negar. En términos de servicio al país, es incuestionable que la cantidad destinada al Rey ha sido y sigue siendo una inversión tremendamente rentable para España, si es que pueden medirse en términos estrictamente pecuniarios los conceptos de estabilidad, unidad y equilibrio que la Corona aporta a nuestra democracia. Considerando las obligaciones que incumben a la Jefatura del Estado, cualquier observador imparcial llegará a la conclusión de que es imposible hacer más con menos. Ha llegado la hora de que otras instituciones sigan la pauta marcada por la Corona, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local: los ciudadanos tienen derecho a saber con exactitud en qué se gasta el producto de los impuestos que pagan.

En el prólogo a un buen libro colectivo reciente (*La Corona en España*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2022) procuré sintetizar la *hoja de servicios* de la Corona española a lo largo de su trayectoria histórica. La Monarquía integra la pluralidad de los pueblos a partir de los visigodos. Contribuye a la formación del Estado como forma política durante la larga Edad Media. Unifica España como sujeto internacional con los Reyes

Católicos. Vertebró la singularidad de los diferentes reinos en tiempo de los Austrias. Se hace presente simbólicamente en las Américas. Transfiere la legitimidad dinástica de los Austrias a los Borbones tras la guerra de Sucesión. Impulsa la construcción de un Estado nacional según los principios de la Ilustración. Coadyuva —con más sombras que luces— a resistir la invasión napoleónica. Preside la madurez de la Administración pública y la sociedad civil bajo una burguesía (poco) revolucionaria y (bastante) conservadora. Procura erróneamente adaptarse al autoritarismo en la Europa de entreguerras. Sobrevive dignamente en el exilio durante la Segunda República. Alumbra una frágil esperanza de libertad y democracia en tiempos de dictadura. Ejerce el liderazgo que trae consigo la Transición democrática. Por último, actúa de forma jurídica y políticamente ejemplar las funciones constitucionales del Rey, con o sin sobresaltos, bajo la Constitución de 1978. El lector juzgará este balance según sus propios criterios, pero resulta difícil aportar una hoja de servicios más completa.

“La historia no termina en el futuro, sino en el presente”, escribe con razón Collingwood. Por eso, construir desde el pasado reciente es la mejor respuesta al desafío futuro. Los españoles conseguimos saldar en la Transición una vieja deuda con la libertad política. Frente a los tópicos, a veces bien ganados, España pasó a ser arquetipo del cambio (sustancialmente pacífico) de la dictadura a la democracia. Esta sociedad supo ser generosa y valiente. Nos queda un orgullo legítimo y, sin embargo, una lección mal aprendida. Sabemos hacer las cosas *razonablemente* bien, como es propio de la política, espejo de la vida. La reforma fue un acierto y la ruptura hubiera sido un error de alcance histórico. Aquí y ahora: las señas de identidad de la Constitución siguen siendo válidas, pero hay instituciones que rinden mejor que otras, y la Corona se sitúa en lugar prioritario desde una perspectiva estrictamente objetiva. La “forma política del Estado”, según la equívoca expresión constitucional, funciona por los debidos cauces de continuidad y renovación. Es una garantía frente a los *corsi e ricorsi* de la Historia, como diría el gran Giambattista Vico, en los tiempos que vivimos: convulsos, pero apasionantes. ♦

Monarquía, economía y política

JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ

Universidad de Zaragoza
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

El horizonte temporal apropiado para la monarquía es el largo plazo y otro tanto sucede con la economía. Seguramente esa afinidad explica por qué la economía se ve favorecida por los regímenes monárquicos, según han visto hace algún tiempo los economistas. En la política democrática, en cambio, hay una tensión entre los grandes principios, que son también relativamente estables en el largo plazo, y la gestión de los ciclos electorales en la que domina el corto plazo. Cuando el corto plazo se apodera del escenario de la política, como ha ocurrido en España durante los diez últimos años, la economía sufre.

Fue el economista norteamericano Mancur Olson quien señaló en 1993 que el gobierno hereditario, es decir, las monarquías, tienen incentivos intertemporales que favorecen el buen gobierno de una sociedad, porque su horizonte de actuación es el muy largo plazo. Al incorporar la sucesión hereditaria en la jefatura del Estado se introduce un principio de racionalidad de largo alcance, sin plazo de caducidad, que está por completo ausente en el marco de muy corto plazo que ofrece la política convencional. Es una racionalidad de un plazo tan largo que aparece en teoría como inacabable, pues al interés del monarca en permanecer él mismo, se añade su preocupación por que se mantenga la continuidad en el heredero y en la dinastía. Y como todo ello depende de lo que haga en cada momento para consolidar esa herencia, hay incentivos objetivos para hacerlo bien.

Esa continuada perspectiva de largo plazo proporciona una estabilidad social que favorece el propio crecimiento económico. Así se demostró en un trabajo empírico de Besley y Reynal-Querol que examinaba los determinantes del crecimiento para un numeroso grupo de países desde 1884 a 2004, cuya conclusión era: “las monarquías aumentan el crecimiento”. Y es que la economía necesita políticas de largo plazo, que proporcionen confianza y la monarquía ofrece ese marco.

La experiencia española durante el reinado de Felipe VI ilustra muy bien el juego de tensiones entre monarquía, economía y política. En otras palabras, entre consideraciones de largo y

corto plazo. El rey, con su perspectiva de largo plazo, ha sido en España un factor de estabilidad en el escenario institucional. En cambio, la política se ha visto completamente dominada por el corto plazo, por el tacticismo más descarnado, con olvido de los principios generales. Así, la política ha multiplicado la inestabilidad, ha tensionado a la sociedad y ha hecho imposible que se abrieran camino las consideraciones de largo plazo también para la economía. Tal ausencia de perspectivas estratégicas en la política ha reducido el crecimiento económico presente y está hipotecando el futuro. En otras palabras, la política está atropellando a la economía.

ATRAPADOS EN EL CORTO PLAZO

La política económica española de los últimos diez años ha estado crecientemente dominada por consideraciones de corto plazo y ha sido la inestabilidad política la responsable de esa deriva. No parecía en 2014, el año de la coronación del rey Felipe VI, que ese fuera a ser el destino inmediato, pues aquel fue el primer ejercicio, desde el comienzo de la crisis financiera de 2008, en que creció la economía en los cuatro trimestres, aumentó la ocupación y hasta se redujo el desempleo. Era un crecimiento modesto, ciertamente, pero equilibrado, porque no se necesitaba financiación exterior y no había inflación, así que todo parecía indicar que lo peor de la crisis había quedado atrás.

Por otra parte, el entorno parecía también favorable para consolidar la recuperación, pues el petróleo se mantenía barato, la economía internacional crecía y en Europa se había estabilizado la situación, con la seguridad de la supervivencia del euro, el fin de los rescates y la vuelta del crecimiento. Todavía no se había recobrado por completo la confianza en toda la Eurozona, como probaba que los tipos de interés seguían siendo distintos en unos y otros países, pero el Banco Central Europeo decidió entonces dar un impulso monetario importante con la política de expansión cuantitativa que mejoró ostensiblemente en poco tiempo la situación de todos, incluida España.



Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Escudos de Los Lujanes)

De ese modo, entre 2015 y 2017 el PIB creció con fuerza y regularidad, apoyado en la demanda interna, pero también en la exterior y conservando el equilibrio externo por el fuerte impulso de las exportaciones. De manera que en 2017 el PIB en términos reales y el PIB por habitante habían vuelto al punto de partida de la crisis, pues ya igualaban los de 2008. También el empleo crecía intensamente de forma regular y constante, aun sin recuperar todavía el nivel de antes de la crisis.

La economía volvía a funcionar y, sin embargo, persistía el malestar social y el desconcierto generado en los años de la depresión, porque el Gobierno de 2011 fue incapaz de explicar que para superar los errores de la etapa de expansión y de las políticas de los primeros compases de la crisis —que ni siquiera se debían a su actuación, sino a la del Gobierno anterior— había sido preciso hacer algunos sacrificios que ya empezaban a tener recompensa. Entonces fue cuando la política comenzó a desestabilizar a la economía y desde aquel momento no ha habido forma de recuperar el equilibrio. El corto plazo y el tacticismo se han apoderado del escenario español y están conduciendo a la economía por un camino equivocado.

El malestar social se expresó con claridad en los resultados de las elecciones generales de diciembre de 2015, que crearon una situación de difícil gobernabilidad ratificada unos meses más tarde en las nuevas elecciones de 2016. El acusado descenso del partido en el Gobierno y del principal partido de la oposición, junto con la mayor presencia de formaciones de nuevo cuño y programas populistas, no permitían formar fácilmente mayorías de gobierno. La precariedad —es decir, la inestabilidad y el vivir al día— ha sido desde entonces hasta hoy la característica principal de los sucesivos Gobiernos de

España y lo que ha dañado a la economía, junto con algunas de las políticas puestas en marcha.

En 2018 una moción de censura dio la presidencia del Gobierno al líder del partido socialista, que se apresuró a convocar elecciones para el mes de abril de 2019, al objeto de alcanzar una mayoría confortable. No la consiguió, como tampoco en las siguientes elecciones en noviembre del propio 2019, aunque entonces siguió en el poder tras pactar con partidos populistas y otras fuerzas contrarias al constitucionalismo. A ello se añadió el desafío que venía representando desde 2017 una Generalitat de Cataluña gobernada por independentistas en ejercicio. Los resultados de las elecciones generales de julio de 2023 aun agravaron la situación, pues, tras meses de interinidad, se formó un Gobierno en minoría, con apoyos externos de confesos enemigos del régimen constitucional y la unidad de España.

Mientras esta precariedad presidía el mundo de la política, la economía parecía por el momento mantenerse más consistente, apoyada en la política monetaria expansiva del Banco Central Europeo. Prosiguió hasta comienzos de 2020 con la inercia de la recuperación, como si los problemas no le afectasen mucho: el PIB seguía creciendo a un ritmo razonable, aunque perdiendo fuerza, el empleo aumentaba sin recuperar el de 2008, el equilibrio financiero de la nación se mantenía, las familias y empresas se desendeudaban y no existía inflación.

Solo había un mal síntoma, aunque era muy claro: las Administraciones públicas seguían sin ser capaces de acabar con el déficit presupuestario, a pesar del crecimiento económico y la deuda pública se instaló en el entorno del 100% del PIB. Se estaba transmitiendo la carga de la incapacidad de enfrentarse

a los ajustes necesarios a las generaciones futuras, a quienes se legaba impunemente la deuda. Era la prueba del dominio de la política ventajista sobre la economía racional y del corto sobre el largo plazo.

En todo caso, la inercia solo podía durar un breve período de tiempo, porque la economía se mueve en el marco institucional creado por la política, de modo que ésta acaba afectándola. Una situación como la descrita hizo que la vida política se ensimismara y centrarse en el corto plazo, cuando los verdaderos problemas de fondo que tenía la economía española exigían perspectivas temporales más amplias. Pero no hubo tiempo de saber cuánto se habría prolongado la consistencia de la economía en medio de la precariedad política, porque en marzo de 2020 hizo su aparición la crisis derivada de la pandemia covid-19.

Era una crisis que no había nacido en el seno de la economía, como la de 2008, sino que le había venido impuesta desde el exterior, por las políticas a que obligó la crisis sanitaria. Y fue la primera crisis verdaderamente global, pues de esta no se libró ningún país, como sí había ocurrido en la crisis financiera. El confinamiento paralizó el grueso de la producción y creó múltiples problemas derivados: empresariales, laborales y financieros. En esta ocasión los países avanzados y los organis-

mos europeos actuaron diligentemente. Los ERTes y los avales permitieron preservar empresas y empleos, y el Banco Central Europeo proveyó de financiación generosa. Como la crisis económica dependía de la emergencia sanitaria, fue la progresiva solución de ésta, con el fin del confinamiento, primero, y la vacunación masiva, después, lo que la alivió.

En España la caída del PIB en 2020 fue muy intensa, tanto por la demanda interna como por las exportaciones; particularmente acusada fue la reducción del turismo extranjero ese año. Las actividades más afectadas fueron industria, construcción y servicios presenciales no esenciales. El déficit presupuestario se disparó por encima del 10% y con él la deuda, que superó el 120% del PIB, una cifra a la que nunca se había llegado en la España contemporánea en ausencia de guerra. Las notas menos negativas fueron la escasa caída de empleo y empresas y el mantenimiento del equilibrio externo, a pesar del desplome del turismo.

Los años inmediatos hasta el presente 2024 estuvieron marcados por los trastornos provocados por los efectos de segunda ronda de la crisis covid y los derivados de diversos conflictos armados, como la invasión de Ucrania por el ejército ruso en 2022 y otros en Oriente Medio. La globalización, que a muchos parecía irreversible, suscitó dudas sobre su futuro y la seguri-



Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Biblioteca)

dad garantizada dejó de ser un dato, para dar paso a una nueva etapa en la que se volvía a pensar en la necesidad de los ejércitos para establecerla y a estrechar lazos con los países afines. La reordenación de la escena internacional está en marcha, aunque se desconoce el final.

Los llamados efectos económicos de segunda ronda ocasionaron problemas de suministros en ciertos bienes intermedios que paralizaron temporalmente algunas industrias y llevaron a los países avanzados a tomar conciencia de los riesgos que tenían por la dependencia de las producciones asiáticas y chinas en particular. Por supuesto, se encarecieron los precios de los transportes y algunos bienes, y se ralentizó la recuperación. Los conflictos armados elevaron los precios de la energía, transportes y productos agrícolas, creando una incertidumbre difícilmente compatible con la normalidad económica. Además, los aumentos de precios trajeron de vuelta la inflación, olvidada por decenios, y obligaron a endurecer las políticas monetarias, perjudicando la recuperación.

Ese ha sido el escenario internacional de la etapa post-covid, del que ha participado la economía española: inflación, incertidumbre sobre la economía internacional y la seguridad, problemas energéticos y de suministros y limitado crecimiento. Sin embargo, se ha mantenido a flote, en buena medida, porque se ha beneficiado de la generosidad europea a través de los fondos *Next Generation* (NGEU).

A mediados de 2020 la Comisión europea propuso un ambicioso Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para superar la crisis y modernizar la economía, un plan que representaba un salto cualitativo en la cooperación. La ayuda asignada a España era la más cuantiosa, como uno de los principales afectados por la crisis: cerca de 70.000 millones de euros hasta 2026 en calidad de transferencias no reembolsables. En diciembre de 2022 se solicitaron transferencias adicionales por 10.000 millones y hasta 84.000 millones en préstamos en condiciones generosas. Gestionar eficazmente tal cantidad de recursos en poco tiempo exigía un pensamiento estratégico en política económica que pudiera traducirse pronto en planes de acción y una Administración capaz de ponerlos en marcha de inmediato con agilidad, eficacia y transparencia. Hacía falta pensar en términos de largo plazo y no es el caso de nuestros políticos.

La falta de transparencia se vio ya tras la decisión del ejecutivo de elaborar en solitario el plan y monopolizar la gestión, sin acordarlo en sede parlamentaria y sin constituir un organismo con representación de intereses diversos y expertos independientes para gestionarlo o evaluar su desarrollo, como han hecho otros países. Apenas se escuchó a las empresas, que son quienes tienen que concurrir a las convocatorias, tampoco a las Administraciones territoriales, encargadas de gestionar muchas convocatorias, y mucho menos a la oposición política, a pesar de que el programa abarca más de una legislatura.

Dentro de la opacidad del Gobierno sobre el tema, la utilización de los fondos europeos presenta dos caras. De un lado, están contribuyendo a mantener el nivel de actividad de la economía como política coyuntural. En menor medida que las previsiones iniciales, porque hay serios problemas de lentitud en la

licitación y adjudicación de los proyectos y una burocratización excesiva que aleja a las pequeñas y medianas empresas, pero buena parte del crecimiento reciente se ha debido a los fondos NGEU. El problema está en un mal diseño de las convocatorias: atomizadas, con plazos muy ajustados —a veces inferiores a los 10 días— y burocratizadas, con exceso de requisitos formales, trámites y costes monetarios de participación, que limita sobremanera la posibilidad de que acudan pequeñas empresas.

De otro lado, es dudoso que vayan a servir para transformar seriamente el modelo productivo español, que era el objetivo más importante para el que fueron creados. Un indicio claro se obtiene con la publicación que al fin ha empezado a hacer el Gobierno de las cien principales entidades beneficiarias: dos terceras partes son Administraciones públicas y los dos proyectos que más recursos han recibido son de Adif. En la relación última del 1 de mayo de 2024 Adif se llevó dieciséis veces más que el siguiente en la lista y algo parecido ocurría en la relación de octubre pasado. En cualquier caso, no son las Administraciones públicas, incluido Adif, las que pueden cambiar el modelo productivo español. Así que están sirviendo sobre todo para hacer electoralismo y tapar agujeros del sector público, que ni siquiera así es capaz de encontrar el equilibrio presupuestario. La política sigue atropellando a la economía y el corto al largo plazo. Pero la economía española tiene deficiencias en capital humano, capital tecnológico, calidad institucional y estructura empresarial, aparte del déficit público permanente, que son los que limitan el crecimiento de la productividad y la renta. Nada de ello está siendo atacado en serio, de modo que los generosos fondos europeos van a ser una ocasión perdida.

LA AUSENCIA DEL LARGO PLAZO

En 2023 España recuperó la renta por habitante de 2019, aunque lo hizo dos años después que el promedio de los demás países europeos. Una muestra de debilidad que no puede sorprender, porque los años transcurridos desde que empezó el siglo no están siendo muy favorables para la economía española. Su renta por habitante no solo sigue siendo inferior al promedio de la Unión europea y de la Eurozona, como lo era al comenzar, sino que ha retrocedido y se ha visto superada por alguno de los países incorporados recientemente.

Estos pobres resultados contrastan con los obtenidos en los primeros tres lustros tras la integración, cuando se produjo un importante acercamiento a la renta europea. Los problemas económicos recientes no son coyunturales, sino que están bien arraigados, porque hay deficiencias estructurales e institucionales. Son, por consiguiente, problemas que deben abordarse con perspectiva y políticas de largo plazo, precisamente aquello de lo que carecemos en un momento en que solo cuenta la política y, en consecuencia, el corto plazo. Dos son los principales problemas de fondo de la economía española, en nuestra opinión: la escasa productividad y el permanente desequilibrio de las cuentas públicas.

Desde hace años los estudios sobre la economía española muestran que tiene un serio problema de productividad. Las comparaciones internacionales —desde las más sencillas como

la productividad por empleado o por hora trabajada, hasta las más elaboradas, como la productividad total de los factores—indican que España se encuentra por debajo de otros países de renta elevada. Y no es una deficiencia que se esté corrigiendo, porque en lo que va de siglo la mejora de la productividad española es más lenta, con lo que la distancia aumenta. Incluso otros cálculos indican una caída tendencial de la productividad total de los factores española en el mismo período.

La productividad es la clave para el crecimiento sostenible en el largo plazo de una economía avanzada. El crecimiento apoyado en la progresiva utilización de mayores cantidades de factores productivos tiene límites físicos. Es posible, en cambio, crecer de forma continuada aumentando la productividad de los factores disponibles intensificando el capital físico y humano por trabajador o mejorando la utilización conjunta de todos ellos.

Esto nos lleva a los principales determinantes de la productividad: el capital humano, la tecnología y la capacidad de innovación y el capital físico, especialmente el productivo. Además, es imprescindible que las autoridades creen un ambiente que facilite la actividad empresarial, por medio de una regulación apropiada, puesto que las empresas son los agentes encargados de combinar los factores productivos, pero los

organizan y actúan en el marco institucional que se les proporciona. En todos estos aspectos la economía española presenta déficits notorios que explican sus persistentes problemas.

Una comparación del valor de los diferentes factores productivos españoles con los de la Eurozona muestra las insuficiencias que explican la menor productividad. Tan solo el valor del capital productivo por empleo es levemente superior. Los problemas serios están en el capital tecnológico y el capital humano. El valor del capital tecnológico en relación al PIB está por debajo del 50% del correspondiente a los países de la Unión Monetaria. El problema no está solo en los valores presentes, sino en una menor inversión en tecnología desde hace años que impedirá la convergencia en un horizonte previsible. En particular, en investigación, desarrollo e innovación, donde España se encuentra un 40% por debajo de nuestros socios.

El capital humano por habitante es también menor si se toman como criterio los años de estudio, pero resulta muy inferior si se introducen habilidades y competencias que son determinantes de la empleabilidad. La prueba está en la elevada proporción que alcanza el desempleo estructural, que no ha caído por debajo del 12% desde 1980. La elevada tasa de abandono escolar, un factor decisivo en el persistente desempleo juvenil indica que el problema no está en vías de solución.



Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Casa de Los Lujanes)

En la productividad de una economía influye no solo la cantidad, calidad y el ritmo de acumulación de los factores productivos, sino el marco institucional en que las empresas operan y las características que tiene la estructura de éstas. El marco institucional para las empresas españolas y los autónomos es profundamente complejo, por una exuberante proliferación legislativa, y ambiguo en muchos aspectos por la concurrencia de distintas Administraciones que crea solapamientos e inseguridad. Un trabajo del Banco de España cifraba en 386.650 las normas nuevas aprobadas por las Administraciones españolas entre 1979 y 2020 y en 11.000 las aprobadas en 2023. Complejidad y ambigüedad multiplican los costes de funcionamiento de autónomos y empresas, reduciendo su productividad, y aumentan la litigiosidad, congestionando el sistema judicial.

El marco institucional limita también la posibilidad de que aumente el tamaño medio de la empresa española, y con ello impide el crecimiento de la productividad. En promedio la productividad está relacionada con el tamaño de la empresa, pues a mayor tamaño hay más capacidad para desarrollar actividades de I+D y se emplea una mayor proporción de mano de obra cualificada. Favorecer el aumento del tamaño ayudaría al crecimiento de la productividad.

Pero no solo se necesita un cambio normativo para facilitar la actividad empresarial y contribuir a crear un círculo virtuoso en el que la economía española progrese de forma sólida y continuada. También se precisan cambios culturales que pongan la cultura del esfuerzo por delante del hábito de la subvención y que valoren positivamente el papel del empresario, lo contrario de lo que se viene haciendo hace tiempo. Las encuestas del Banco de España señalan que la desconfianza de los empresarios en la política económica es la causa principal de que la inversión aun no haya recuperado el nivel previo a la pandemia.

En cuanto al desequilibrio de las cuentas públicas. Solo en cuatro de los últimos cincuenta años se ha evitado en España el déficit presupuestario, de manera que tampoco puede ser considerado un problema coyuntural. Como consecuencia la deuda pública se encuentra por encima del PIB y se ha convertido en un problema que provoca vulnerabilidad a toda la eco-

nomía. En cada uno de los diez años pasados el Tesoro ha necesitado en promedio 235.000 millones de euros de financiación bruta, prácticamente todo el ahorro generado al año por el sector privado. De modo que, sin financiación exterior para el Tesoro, no habría en España recursos para la inversión.

Las necesidades del Tesoro convierten a la economía en dependiente de los mercados financieros internacionales y, por este concepto, en vulnerable. Cualquier perturbación que implique restricciones al crédito o elevación de los tipos de interés, como ocurriera en 2008, afectará a todos, más allá de las Administraciones públicas. Además, la vulnerabilidad financiera deja desprotegida a la economía ante cualquier crisis sobrevenida, como la causada por la pandemia, cuando España pudo aumentar menos el gasto que sus vecinos, a pesar de que la caída de la renta era mayor. En esta ocasión hubo la fortuna de que fueran las autoridades europeas quienes salvaran la situación.

En definitiva, es imprescindible adoptar un programa de equilibrio progresivo de las cuentas públicas para reducir la vulnerabilidad financiera. Para que el proceso de consolidación fiscal no frene bruscamente el crecimiento ha de plantearse en un horizonte temporal de varios ejercicios, con objetivos intermedios precisos. De las dos vías posibles para conseguirla, aumento de impuestos o reducción del gasto, es preferible esta última, pues la primera tiene un impacto más negativo sobre el crecimiento, según todos los estudios empíricos. El contexto de los fondos europeos hubiera podido ser un entorno muy favorable para acometerla, pero no está siendo el caso.

Si no se corrige el problema de productividad el potencial de crecimiento se reducirá, España se alejará de sus vecinos y tendrá dificultades para mantener su nivel actual de bienestar. Si no se corrige el desequilibrio de las cuentas públicas, España seguirá siendo vulnerable financieramente. Pero todo ello requiere acciones serias de largo plazo, una estrategia desconocida hace tiempo en la política española.

COLOFÓN

La inversión es la llave del crecimiento económico y el empleo, así como una apuesta de futuro que no puede hacerse sin confianza en las instituciones y en la estabilidad normativa. Sustituir ideas contrastadas, meditadas y estables de política económica por ocurrencias improvisadas, como se viene haciendo al compás de intereses políticos cambiantes en el corto plazo, tiene coste en términos de progreso. Sin acuerdo de las principales fuerzas políticas sobre los grandes temas que afectan a la economía española es imposible que los cambios legislativos tengan continuidad y así no puede haber horizonte confiable y, por lo tanto, no habrá inversión suficiente ni crecimiento. En cuanto se acabe el maná de los fondos europeos volverán las dificultades. Es la política española de hoy, que vive en el muy corto plazo, la que está emborronando el futuro. Porque la monarquía, como la economía, siempre juegan en horizontes de largo plazo. ♦



¿Estamos solos en el universo?

RAMÓN TAMAMES

Catedrático de Estructura Económica. Cátedra Jean Monnet de la UE.
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

POR QUÉ SE HA ELEGIDO UN TEMA ASÍ

Dentro del número especial de *El Cronista*, con asuntos importantes en multitud de facetas de la realidad, y la expresión de grandes avances en la última década que coincide con los diez primeros años de reinado de Felipe VI, un tema de indudable interés es, precisamente, la contestación a la pregunta de si *estamos solos en el universo*.

Además de la alta significación de interrogarnos sobre esa cuestión, se da la circunstancia de que el propio Rey Felipe VI es persona interesada en el saber astronómico. Que es escenario de los grandes avances tecnológicos últimamente, sobre todo en materia de observatorios espaciales. Según creo, el Rey, desde su juventud, ha dedicado muchas horas de su propio interés al cielo que nos rodea, según consta en el Observatorio Astronómico Nacional. Cuyo presidente, el Prof. Rafael Bachiller, me comentó en una ocasión que, con tantos aparatos astronómicos, telescopios, etc., como ya tenía en su residencia de La Zarzuela, decidió pasar algunos de esos instrumentos a la parte de museo del Observatorio. Allí están, a la vista de todos, esos artilugios para el conocimiento del espacio exterior.

Aparte de eso, coincide en la selección del tema mi propio interés por tales cuestiones, también desde casi mi más tierna infancia. Expresado más reciente y ampliamente en mi libro *Buscando a Dios en el universo*, donde hago referencia a asuntos como el *Big Bang* y sus desarrollos ulteriores. Y precisamente en la misma línea he estado trabajando en los últimos tiempos, dando aquí un anticipo de varios aspectos de si estamos o no solos.

ALGUNOS ANTECEDENTES

¿Somos los únicos seres conscientes en toda la creación evolutiva? Eso nos preguntamos con frecuencia y algunos consideran que con tal interrogación el tema se conecta, *volis nolis*, a un cierto sentimiento religioso. Pensando que el hombre fue

elegido por el *pantocrátor* para crecer y multiplicarnos en todo el planeta Tierra. Y luego, hacer lo propio en el resto del universo, según aquella indicación bíblica de *creced y multiplicaos*.

En ese contexto mental, se ha desarrollado la idea de la astrobiología, la nueva ciencia del estudio de la presunta vida fuera del planeta Tierra. Oficialmente nacida en 1992, al localizarse el primer exoplaneta: un cuerpo sideral similar al de la Tierra, girando en torno a una estrella diferente de nuestro Sol.

Desde 1992, se ha configurado un amplio repertorio de millones de exoplanetas; de entre los cuales, resultan ser muchos los similares a la Tierra en términos de tamaño, temperatura, atmósfera más o menos densa, disponibilidad de agua líquida, etc. En ese sentido, según las estimaciones de la llamada *Misión Kepler*, ya en 2023, podrían haberse ubicado unos 5.000 millones de especímenes planetarios análogos al nuestro, solo en nuestra galaxia, la *Vía Láctea*. Lo que lleva a algunos a concluir que, antes de lo que se suponía, sabremos si hay vida inteligente en algunos de esos cuerpos estelares ya en atenta observación. Con los avances formidables que supuso primero el observatorio *Hubble* (desde abril de 1990) y después el mucho más potente James Webb, que entró en funcionamiento en 2021.

LOS GRIEGOS

Los primeros en la Historia en pensar en la posibilidad de una multiplicidad de mundos extraterrestres poblados por seres inteligentes, fueron —¿cómo no?—, los griegos, los filósofos atomistas Demócrito y Leucipo. Y entre sus oponentes hubo otras dos figuras, igualmente helénicas, de la Filosofía: Platón y Aristóteles, más próximos a la idea de solo una vida inteligente, la nuestra, en todo el universo.

Por lo demás, se consideró la posibilidad de que existieran selenitas, habitantes inteligentes en la Luna. Tesis que plantea-

ron Anaxágoras, Luciano de Samosata, Plutarco, etc. En un tiempo en que el Sol no era una estrella más, sino la única existente para ellos.

Más concretamente, el ya citado Demócrito, uno de los más incisivos de los presocráticos, concibió la idea de que en el universo hay innumerables mundos de muy distinto tamaño, algunos mayores que el nuestro, en los que habría agua y vida animal y vegetal. Una idea que ese filósofo (99-55 a. C.) iluminó con gran elegancia literaria en el siguiente poema:

*Si las reservas de átomos son inagotables,
mayores en número de lo que pueden contar los seres vivos,
si en la potencia de la Naturaleza
puede mezclar átomos en uniones,
habrás de confesar, entonces,
que existen otros mundos en otras regiones del firmamento,
tribus distintas de hombres,
y otras variedades de bestias salvajes.*

La inmensa mayoría de los científicos de hoy aceptan la idea de vida inteligente en otras partes del universo. Y desde hace tiempo, lo propio sucede con los poetas. Entre ellos Walt Whitman (1819-1888), de cuando dio a entender que el conocimiento de la vida extraterrestre sería un paso más, a fin de seguir avanzando, pero no hasta un punto final. Así lo dijo con hermosas palabras:

*Hoy, antes del alba, subí a la colina, miré los cielos
apretados de luminarias y le dije a mi espíritu:
cuando conozcamos todo estos mundos y el placer
y la sabiduría de todas las cosas que contienen,
¿estaremos ya tranquilos y satisfechos? Y mi espíritu dijo:
No, ganaremos esa altura, pero solo para continuar... adelante.*

EN BUSCA DE ALIENÍGENAS

Desde hace tiempo hay organizaciones científicas empeñadas en buscar vida fuera de la Tierra, en todo el universo. La más

notable fue el programa *Search for Extra Terrestrial Intelligence* (SETI), nacido en 1960. Con él tuvo relación Stephen Hawking, que hizo unas declaraciones al canal televisivo *Discovery*, en el sentido de que “casi seguro que existen los extraterrestres”. Para a continuación aconsejarnos, a nosotros mismos, los humanos, que evitáramos el contacto con ellos, pues “es probable que en el futuro lleguen a la Tierra buscando recursos”. Se trataría de un encuentro conflictivo, con resonancias de la *leyenda negra* en torno a España y las Indias a partir de 1492.

Por otro lado, por inspiración de Carl Sagan, la NASA aceptó introducir en las sondas espaciales *Pioneer 10* y *11* –los primeros vehículos concebidos por la humanidad para aventurarse más allá del sistema solar, lanzados al espacio en 1972 y 1973, respectivamente– varias placas de oro y aluminio anodizado; con información sobre los logros de la civilización humana en el planeta Tierra. En la idea de que tal vez, en algún momento, tales informaciones podrían ser vistas por alienígenas capaces de apreciar que no están solos en el universo. Pero no llegó ninguna respuesta. No se les ha visto. Ni se les espera...

Llegamos así a la llamada *fórmula de Drake*, enunciada dentro del SETI, para estimar el número de planetas que podrían albergar vida, con unas cifras más especulativas que otra cosa, para precalcular la cantidad de civilizaciones en nuestra galaxia, la Vía Láctea, susceptibles de poseer emisiones de radio detectables. La ecuación fue concebida en 1961 por el radioastrónomo Frank Drake (1930/2022), presidente por entonces del SETI, y que trabajaba en el Observatorio Nacional de Radioastronomía en Green Byunk, Virginia Occidental.

La ecuación de Drake identifica factores específicos que, se cree, tienen un papel importante en el desarrollo de las civilizaciones, elementos imprescindibles, agua, gases de respiración, temperatura adecuada, etc. Y aunque en la actualidad no hay datos suficientes para resolver la ecuación, una parte de la comunidad científica ha aceptado su relevancia.

Pero como reflexiona Philip Plait, de la Universidad Estatal de Sonoma, California, y colaborador de la NASA, “quizá



La RAE presenta ante los Reyes las Obras completas de Cervantes (@ Casa de S.M. el Rey)

estemos realmente solos en la vacía inmensidad de miles de millones de años luz cúbicos”. De modo que el Sol, podría ser el único astro que estuviese facilitando la vida de los humanos. En definitiva, Plait, como tantos otros, entiende que la ecuación de Drake no es correcta: “Si hubiera alguien ahí afuera, a estas alturas, ya nos habrían contactado”, dijo sin más respeto.

En definitiva, ¿y si no existiera vida extraterrestre? Es algo en que irónicamente insinuó en 1995 el senador demócrata por Nevada Richard Bryan —pasé yo a explicar—, fue un auténtico *verdugo político* del programa SETI en el Congreso de EE.UU. Al manifestar que carecía de sentido seguir facilitando cientos de millones de dólares de dinero público, “al no haberse pillado ni a un solo *tipejo verde*, sin que ningún nativo marciano nos haya dicho, *llevadme ante vuestro jefe*, y sin que ni un solo platillo volante haya pedido autorización de aterrizaje a la FAA”, siglas en inglés de Administración por la Aviación Federal.

Por lo demás, al final, la ecuación de Drake choca con la llamada *paradoja de Fermi*, que surgió en los tiempos en que el gran físico trabajaba en el Proyecto Manhattan (1942), cuyo fin, ya se sabe, era el desarrollo de la bomba atómica estadounidense; frente a la posibilidad pavorosa en EE.UU. de que se adelantara la Alemania nazi. Y fue en medio de una conversación informal con los colegas de laboratorio en Los Álamos, cuando Fermi surgió su punto de vista: “¿Dónde diablos están esos hombrecillos verdes? Existan o no, nunca estaremos con ellos por las enormes distancias que nos separan y que será difícil o imposible cubrir”.

ALGUNOS PRECEDENTES POCO CONOCIDOS

Si antes se ha mencionado en los primeros tiempos de la Historia a Lucrecio, también hay que destacar el testimonio de un prócer en 1939, cuando Europa estaba al borde de la segunda contienda mundial. En ese entonces, Winston S. Churchill escribió un ensayo exponiendo las condiciones necesarias para la vida análoga a la humana en otros planetas.

El documento, de 11 páginas, lo preparó para publicarlo en el rotativo londinense *News of the World*, como pieza de divulgación, pero nunca vio la luz. La tesis de Churchill era que un buen número de planetas extrasolares tienen el tamaño suficiente y están a la distancia adecuada de su propia estrella como para albergar agua líquida en la superficie. Eran ideas muy avanzadas para aquellos tiempos, y Churchill, como uno de los impulsores de los *tanques* como arma nueva en la Primera Guerra Mundial, fue también todo un precursor en los temas de alienígenas.

Otro gran personaje que ha suscitado últimamente la existencia de alienígenas es Avi Loeb, un sorprendente astrónomo de la Universidad de Harvard, que duda que sean posibles los viajes tripulados a Marte, no por las distancias dentro del sistema solar, sino por los rayos gamma atacantes durante un vuelo de cerca de 1.000 millones de kilómetros para acercarnos allí.

En cuanto a comunicar con eventuales civilizaciones alienígenas, para Loeb se hicieron más creíbles desde el 19 de octubre de 2017. Cuando el telescopio Pan-STARRS, de Hawái, detectó un extraño objeto en el firmamento, del que se dijo que podía ser artificial. Que solo —según algunos— podría proceder de fuera del sistema solar y al que se bautizó con el nombre hawaiano de *Oumuamua*, “El explorador”.

Sin embargo, la NASA pronto manifestó haber desentrañado el misterio: *Oumuamua* no era ni un asteroide, ni una nave espacial alienígena, sino restos de un cometa natural ya sin cola, con forma de cigarro puro de gran tamaño y ya apagado. A pesar de la NASA, el astrónomo Avi Loeb no deja de insistir en su tesis.

NASA, OVNIS Y FANIS

Otra nueva posibilidad de detectar alienígenas está en los OVNIS (objetos voladores no identificados), sobre los cuales tenemos noticias muy recientes. Concretamente, una comisión de la NASA, tras años de estudios, manifestó en septiembre de 2023: “La conclusión es que no hay conclusiones”.



El rey preside la reunión del patronato de la Fundación pro Real Academia Española – Palacio Real de El Pardo, Madrid, 12.12.2022 (Archivo RAE)



Los reyes con conferenciantes y autoridades asistentes al IX Congreso Internacional de la Lengua Española. Cádiz, 27.02.2023 (Archivo RAE)

El equipo de expertos independientes nombrados por la NASA analizó el tema de los ovnis o, en sentido más amplio, los *fenómenos anómalos no identificados* (FANI). Y finalmente, presentó en Washington DC, en la sede de la agencia, el estudio llevado a cabo. “No hay revelaciones extraordinarias. A pesar de los numerosos testimonios e imágenes, la ausencia de observaciones consistentes, detalladas y contrastadas, la verdad es que actualmente no tenemos los datos necesarios para llegar a conclusiones científicas definitivas”. No se encuentra prueba alguna de origen extraterrestre.

Siguiendo una de las recomendaciones del informe de septiembre de 2023, la NASA decidió nombrar un director de investigación *ad hoc*, que desarrollará y supervisará la referida visión científica, de modo que la NASA trabajará en coordinación con otras agencias del Gobierno de EE.UU. y usará herramientas de inteligencia artificial y aprendizaje automático.

Además de su interés científico, tales fenómenos son importantes para la seguridad nacional. En ese sentido, el nuevo director de investigación de ovnis, ya nombrado, es Mark McNerney, durante muchos años enlace de la NASA con el Departamento de la Defensa de EE.UU.

En línea con lo referente a la inquietud por los OVNI y FANIS, un equipo del MIT, está desarrollando un proyecto para poner en órbita una red de *centinelas* en el sistema solar, con el objetivo de vigilar la entrada de objetos interestelares no identificados. Para interceptarlos inmediatamente y observarlos de forma directa antes de que abandonen nuestro vecindario cósmico.

ULTIMAS NOTICIAS DE LA NASA Y DE LA AGENCIA ESPACIAL EUROPEA

HWO será el primer telescopio diseñado específicamente para buscar signos de vida en una serie de planetas. Un proyecto que implica poner en órbita un telescopio aún mayor que el

James Webb (un gigante con espejo de seis metros de diámetro), con una calidad óptica extraordinaria en el rango ultravioleta.

El principal objetivo de HWO será identificar y obtener imágenes de, al menos, 25 mundos potencialmente habitables. Así las cosas, durante toda la próxima década, la comunidad astronómica global va a centrarse en identificar los candidatos más verosímiles a ser alienígenas.

Además, el observatorio HWO incluirá instrumentación para estudiar la evolución química del Universo, las generaciones estelares o la formación de los sistemas planetarios con una sensibilidad y resolución sin precedentes. Proporcionará datos fundamentales para determinar la distribución y evolución de las grandes estructuras cósmicas.

HWO será la próxima misión emblemática de la NASA en la estela de los telescopios Hubble y James Webb. Los retos tecnológicos que plantea han llevado a la NASA a diseñar un Gran Programa de Maduración científico-tecnológico, que sirva para coordinar los esfuerzos que habrán de desarrollar el mundo académico y la industria para este propósito.

El primer paso del proyecto en cuestión ha sido la puesta en marcha del *Science, Technology and Architecture Review Team* (START), un equipo en el que participan más de mil científicos e ingenieros de todo el planeta. A este ambicioso proyecto se han unido varias agencias espaciales internacionales como la Agencia Espacial Japonesa (JAXA), la canadiense (CSA) y también la Agencia Espacial Europea (ESA).

ESA ha nombrado como representantes a los profesores: Ana Inés Gómez de Castro (Grupo de Astronomía Espacial, Universidad Complutense de Madrid, España), David Mouillet (Institute de Planetologie et d'Astrophysique, CNRS – Univ. Grenoble, Francia) y Michiel Min (SRON Netherlands Institute for Space Research, Países Bajos). ♦

Un nuevo rey para una nueva política

FERNANDO VALLESPÍN

Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

El 18 de junio del 2014 se produjo la abdicación formal del Rey D. Juan Carlos. Se cierra así un importante ciclo desde la restauración de la monarquía tras la muerte de Franco, y se inicia una nueva etapa en el devenir histórico de esta institución con la entronización de Felipe VI. Visto con perspectiva, puede observarse cómo el cambio de etapa abarca algo más que una variación en el orden sucesorio. El nuevo rey accede al trono en una España inmersa en una sustancial mutación de su vida política, y tuvo que enfrentarse también a desafíos de nuevo cuño. Entre ellos, el comienzo de un desgarró en el consenso interpartidista que sostuvo la Constitución del 79 y, como parte esencial de ella, de la propia institución monárquica. Si el mayor logro de su padre fue presidir y ayudar a asentarse las instituciones democráticas, lo que le correspondió a su hijo es en buena medida una tarea de relegitimación de la monarquía. No en vano, esta constituye el arco de bóveda de todo el entramado político-institucional del orden constitucional. Tampoco cabe ignorar las causas que están detrás de la abdicación de D. Juan Carlos, una serie de escándalos que venían debilitando el prestigio de la Corona y exigían restaurar la confianza en ella. Por lo visto en estos diez últimos años, en este último D. Felipe ha tenido un indudable éxito; otra cosa ya es el curso que sigue llevando la política española sobre cuyo futuro solo cabe especular; y con ella, el de la propia institución monárquica. En lo que sigue vamos a tratar de contextualizar la labor del nuevo rey dentro del período en el que le ha tocado asumir sus responsabilidades, el cual, como decimos, ha estado lleno de retos y contingencias. Una nueva época.

Es posible que los historiadores futuros señalen la crisis económica que se inicia en el 2008 como la causante de una cesura histórica, un momento de puerta giratoria en la historia que permite hablar de un antes y un después en la vida político-social española. Quedémonos en algunos hitos que marcan este período sin, desde luego, ningún afán de exhaustividad, sino como mera ilustración de lo antes denominamos la “mutación” de la política española. El primero, más por su impor-

tancia simbólica que por sus efectos políticos inmediatos fue el Movimiento del 15 de mayo de 2011, que por primera vez expresa un cuestionamiento explícito del orden político dominante: tanto el institucional (desconfianza hacia el acuerdo constitucional) como hacia la forma de hacer política en España (“No nos representan”, “PPSOE la misma mierda es”). Un problema social y político provoca que la ira se dirija contra todo nuestro entramado político. Y los ciudadanos lo aplauden en las encuestas. Luego, en una curiosa paradoja, gana por goleada el PP en las elecciones autonómicas y municipales celebradas casi inmediatamente y en las generales del 10 de noviembre del 2011. El PP obtiene casi un 45% de los votos y 186 escaños, y se penaliza al PSOE por la inicial gestión de la crisis económica. Con todo, entre ambos, suman el 64% del voto total. El bipartidismo sigue todavía en plena forma, aun cuando, como luego veremos, enseguida empezarán a producirse nuevas grietas en el sistema de partidos.

Si las críticas del 15-M tuvieron tanto valor simbólico, ello obedeció no solo a su crítica del deficiente funcionamiento institucional y la denuncia de colonización del Estado por los principales partidos, una de las causas más evidentes del malestar de los ciudadanos con el régimen de la Transición fue también la proliferación de innumerables escándalos de corrupción que comenzaron a estallar o inmediatamente antes o poco después de formulado el diagnóstico del 15-M. Casos de corrupción como el de la trama Gürtel, que afectaba a la financiación del PP, o el de los ERE andaluces por parte del PSOE, más el estallido del Caso Noos, que implicó al marido de la infanta Cristina y extendió la sospecha sobre otras posibles prácticas ilícitas de miembros de la Corona, parecieron hacer realidad el diagnóstico. El insoportable ritual de la constante aparición de nuevos casos de venalidad política consiguió extender la idea de que estábamos ante una evidente degradación de la ética pública cuando no ante una verdadera corrupción sistémica. Éste es uno de los principales elementos que ocasionan la falta de confianza en los políticos, los partidos y las instituciones, más aún si la propagación de casos de co-

rupción se vio complementada, ya desde los inicios de la democracia en España, con la percepción de una cierta pasividad para atajarlos.

Es también el momento del estallido del proceso secesionista catalán, tanto por el estado de ánimo creado por la crisis como en respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010, que es cuando se da inicio a la amplia movilización ciudadana en Cataluña. En esos dos acontecimientos, 15-M y crisis catalana, se van gestando ya las fracturas políticas que tienen su origen en este período. A modo de síntesis provisional podemos decir, que los muchos sacrificios provocados por la crisis económica se tradujeron en España en una indudable puesta en cuestión de casi todo el marco político de convivencia. A la fractura económico-social sucedió sin solución de continuidad un ataque sistemático a la credibilidad de la clase política y al orden institucional, agravado por la cuestión catalana y por la ya mencionada sucesión de casos de corrupción. La impresión general era que nuestro sistema adolecía de fatiga de materiales, de que la renovación había dejado de ser una consigna para convertirse en una auténtica necesidad. No es preciso abundar en ello porque es una impresión que en ese momento fue compartida por todas las fuerzas políticas y el público en general. Las diferencias hay que buscarlas en el *cómo* proceder a su innovación, en los medios y el tempo que serían precisos para llevarlo a cabo.

El primer efecto se traduce en sucesivas sacudidas electorales, que marcan el fin del bipartidismo imperfecto y de la gobernabilidad.

La primera señal de alarma fueron las elecciones europeas de mayo 2014. En ellas, Podemos, un partido nacido del espíritu del 15-M, obtuvo 5 escaños, y Ciudadanos 2, comenzándose a hablar por primera vez de la “nueva política”. Un movimiento de izquierdas y un partido autonómico limitado en sus comienzos al ámbito catalán dan el santo para acabar con el bipartidismo. En las elecciones generales de diciembre de 2015, las más rupturistas, Podemos obtuvo 69 escaños, Ciudadanos 40, y los representantes del bipartidismo sufrieron una importante caída: PSOE, 90 escaños por 123 del PP. Supuso un momento crítico, sobre todo para la izquierda, porque ya empezó a hablarse incluso de un posible *sorpasso* de Podemos a los socialistas.

A partir de aquí comienza un ciclo de 3 elecciones casi en cadena: junio 2016, donde persiste la impresión de ingobernabilidad, con, además, graves problemas internos dentro de los socialistas por la disputa por el liderazgo entre Pedro Sánchez y Susana Díaz y con la dinámica del *procés* disparada, hasta llegarse a la primera moción de censura victoriosa en la historia de nuestra reciente democracia en junio de 2018, que inicia el período del liderazgo de Pedro Sánchez. En las inmediatas elecciones de abril de 2019, el PSOE logra 123 escaños, pero se frustra su potencial coalición con Ciudadanos, que obtuvo 57. Fue una ocasión perdida para un gobierno transversal y se convocan nuevas elecciones, que se celebran en noviembre de 2019. Ahora la izquierda pierde escaños, pero se une en el primer gobierno de coalición de España (PSOE/ Podemos), quedando la gobernabilidad pendiente de pactos con partidos como el PNV, Bildu o ERC. Y hay que recordar

las dificultades de entendimiento con el independentismo catalán después de su frustrado intento secesionista y la correspondiente aplicación del artículo 155 de la Constitución. Como conclusión de este rápido repaso nos encontramos, así, con cuatro elecciones generales en cuatro años. Esto ocurre ocho años después del 15-M la primera grieta en el orden anterior hasta su recomposición casi completa.

El principal efecto de este reajuste del sistema de partidos español es la nueva forma de organizarse el esquema gobierno/ oposición: bibloquismo polarizado frente al esquema anterior; o, si se prefiere, multipartidismo organizado en dos bloques, que puede describirse a partir de las siguientes ideas-fuerza: a) conjugan nuestros dos ejes políticos principales: izquierda/ derecha, españolismo/nacionalismos periféricos; b) los partidos extremistas arrastran al centro izquierda y centro derecha a una posición más radical; y c) acentuación creciente de la polarización entre bloques. Es importante subrayar, sin embargo, que a pesar de esta acelerada y disruptiva reorganización del sistema de partidos español, el viejo bipartidismo fue todavía capaz de cooperar en dos momentos delicados de la vida política española, el de la abdicación de D. Juan Carlos, y a la hora de aplicarse el art. 155 en medio de la crisis catalana. Y, a efectos de lo que nos interesa en este trabajo, el PSOE sigue en su posición de apoyo a la Corona a pesar de las declaraciones y actitudes incendiarias frente a ella por parte de algunos sectores de sus aliados gubernamentales y parlamentarios.

Otros efectos de la recomposición de nuestro sistema político es el aumento de la desconfianza hacia la política y los políticos, pero también hacia las instituciones. Ya desde enero de 2020, el 54% de los españoles mencionaba a los políticos entre los tres principales problemas del país, casi a la altura del paro (59%). El aumento es espectacular desde 2019. Se observa también, con números oscilantes, pero siempre en la misma dirección, la poca o ninguna confianza en el presidente del gobierno: el 70%; poca o ninguna confianza en el líder de la oposición: 85%. A la pregunta: *¿Por qué partido siente usted más simpatía?*, el 44% contesta que “por ninguno”. Casi la mitad de los españoles no tiene ninguna simpatía por ninguno de los actuales partidos políticos.

Recientes Eurobarómetros acreditan también esta pérdida de confianza de los españoles en las propias instituciones políticas: un 90% desconfían de los partidos políticos; un 76% del congreso de los diputados; un 74% del gobierno y no llegan a uno de cada dos quienes confían en la administración pública, la justicia o las autoridades locales o regionales. Por el contrario, las instituciones que conservan su reputación son aquellas que estas por encima o fuera de la política: la policía y la guardia civil, las fuerzas armadas, la ciencia y la universidad, e incluso se recupera el prestigio de la monarquía.

Estos datos son consecuencia del deterioro institucional producido a lo largo de los últimos años: así, el Parlamento ha venido perdiendo todo atisbo de instancia de deliberación pública para pasar a convertirse en mera caja de resonancia del conflicto interpartidista, de la descalificación grosera o el escenario privilegiado en el que escenificar nuestras muchas divisiones, incluso entre los propios socios del Gobierno. O en una cámara reducida casi a confirmación de Decretos-Leyes,



Su Majestad el Rey recibe el saludo del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy Brey, momentos antes de dar comienzo la jura o promesa de los nuevos ministros - Palacio de La Zarzuela. Madrid, 04.11.2016 (© Casa de S.M. el Rey)

figura legislativa que en la anterior legislatura ha batido todos los récords, en número y en dificultades para ser aprobados.

El poder judicial, por su parte, sigue pendiente de la renovación del CGPJ y abundan las acusaciones de *lawfare*. La causa inmediata y más probable detrás de estas percepciones puede que sea la propia judicialización de la política, que hace casi inevitable la politización de la justicia, una acusación que no deja de salir de los labios de algunos sectores políticos e incluso de algunos medios. Con la aprobación de la Ley de amnistía, nos espera, además, un análisis con lupa de su aplicación judicial y una prueba de fuego en lo relativo a la legitimidad del Tribunal Constitucional, que necesariamente habrá de pronunciarse al respecto. Si a ello añadimos la falta de cohesión de un Estado dividido por graves tensiones territoriales, y donde los partidos centrífugos son imprescindibles para la gobernabilidad, la articulación de un proyecto de país más articulador parece ya casi una tarea imposible.

A partir de lo dicho hasta aquí podemos llegar a algunas conclusiones. En la anterior ocasión en la que tuvimos que reinventarnos políticamente el objetivo estaba claro y era ampliamente compartido: adaptarse al modelo de democracias liberales de nuestro entorno e incorporarnos a la CEE. Ahora la cuestión es mucho más espinosa porque carecemos de fines sobre los que todos converjan y porque se ha quebrado ya esa sintonía entre política y sociedad que caracterizó al período de la Transición. Hoy estaríamos más bien ante lo contrario, aunque ha reverdecido la disyuntiva que hizo acto de presencia en los primeros momentos después de la muerte de Franco: reforma o ruptura. ¿Hemos de caminar hacia una reforma constitucional “controlada”, parcial y de puesta al día de lo que ya muestra obvias de señales fatiga, o se reparten todas las cartas de nuevo para buscar una transformación desde la raíz? Lo malo es que no parece haber el suficiente consenso ni para una cosa ni la otra y nos atenaza el inmovilismo. La paradoja que se da en España es que poseemos una Constitución no

militante, pero que pone a la vez enormes dificultades para su propia reforma. En el fondo, sin embargo, el problema es de ausencia de liderazgo, de cooperación entre los dos grandes partidos del sistema y de carencia de un pausado debate público sobre las alternativas a la vista. El espacio público español se ha llenado de un ingente ruido que nos impide ponderar las soluciones posibles y los medios más adecuados para alcanzarlas, y ha surgido un conflicto simbólico de difícil remedio entre los dictados de la vieja y la nueva política.

Y, sin embargo, todo indica que la imprescindible recuperación de la confianza en los políticos y las instituciones pasa porque aquellos sepan sintonizar con las nuevas demandas y nos pongamos todos manos a la obra en la regeneración y renovación del orden institucional. Sin un movimiento claro en esa dirección persistirá el divorcio entre política y ciudadanía, aunque hará falta algo más, una cultura democrática no se garantiza sólo con reformas institucionales. Se echa en falta una mayor voluntad de entendimiento, cuya ausencia es producto del debilitamiento de los pilares sobre los que se construyó la Transición, que ha conducido a una nueva cultura política reacia a los pactos, que pone en cuestión del Estado, reinterpreta nuestra historia reciente, etc. El problema de España no es, sin embargo, el multipartidismo en sí, que no hace sino reflejar nuestro propio pluralismo y diversidad; es su propensión a hacer predominar sus intereses de poder inmediato sobre el bienestar general a medio y largo plazo.

LOS RETOS DE LA CORONA: RENOVAR SU LEGITIMIDAD

Este es el contexto general en el que se inserta el reinado de Felipe VI. Como no hemos dejado de insistir, coincide con lo que en algún momento empezó a presentarse como la nueva política, aunque esta expresión esté ya en desuso. Pero podemos seguir manteniéndola como testimonio de la cesura que

se produjo desde la mucho más apacible política del período anterior a la mutación producida dos lustros después de iniciado el nuevo siglo. Sería ingenuo ignorar cómo el tsunami que sacudió la vida política española de este período no podía dejar incólume a la propia institución monárquica. Ya nos referimos a algunos escándalos en los que fue protagonista, que instaron precisamente al propio cambio de su titular. De ahí la importancia y el desafío de la tarea que el rey tuvo por delante cuando accedió a la Jefatura del Estado.

La erosión de su legitimidad perceptible en ese duro período de la historia política española no obedeció exclusivamente a la acusación de falta de ejemplaridad de su anterior titular; disparar contra la Corona satisfacía también el interés de algunos por acabar con el orden político del 78, al que se acusó de imponer esta figura como nexo con el orden franquista; o, en su calidad de institución integradora de la unidad del Estado, de dinamitar la propia configuración de éste, como ocurre con todos los partidos independentistas. Si introducimos además otras consideraciones, como la propia identidad republicana de algunos partidos ya existentes a lo largo del período anterior, como IU o ERC, y los nuevos requerimientos de la “memoria democrática”, donde se exalta el período de la República, nos encontramos con un amplio y heterogéneo frente antimonárquico, en el que a veces no resultaba fácil distinguir si el objeto de crítica iba dirigido a *esta* monarquía, la nuestra en particular, o la monarquía como forma de gobierno.

Lo cierto fue que los difíciles momentos iniciales que hubo de sortear el nuevo rey se superaron en gran parte gracias a la adopción de todo un conjunto de medidas para aumentar la transparencia de la Casa Real y sus finanzas, así como la escenificación de un alejamiento, que todavía dura, respecto de su padre. El momento más crítico, casi decisivo, en su reinado fue el conocido mensaje de 3 de octubre de 2017, en plena crisis catalana y cuando empezaba a extenderse la desazón de buena parte de la población española. Fue un acto de afirmación del orden constitucional y de defensa del Estado, bien recibido por la mayoría, pero, como es lógico, sujeto a las críticas de quienes conspiraban en la otra dirección. Sería excesivo calificarlo como algo similar a lo ocurrido el día 23 de febrero de 1981, cuando la actuación de D. Juan Carlos abortando la intentona de golpe de Estado consiguió disipar ya todas dudas que pudiera haber respecto a la plena integración de la Corona en las instituciones del 78. En el caso del nuevo rey eso estaba ya más que asumido. Pero, insistimos, permitió reafirmar la funcionalidad de la Corona en dichas horas críticas y contribuyó a dotarle de una autoridad indudable, que D. Felipe fue reafirmando con un impecable ejercicio de sus funciones, caracterizado por la discreción y una sujeción estricta a las competencias que le corresponden constitucionalmente, algo que fue acentuándose a medida que nos fuimos distanciando de la situación más borrascosa en la política nacional. Más recientemente ha recibido además un nuevo impulso legitimador entre la cohorte de edad más escéptica respecto a la misma, como es el grupo de los jóvenes. En esto seguro que ha tenido algo que ver el protagonismo de la heredera, la princesa Leonor, cuyo juramento ante las Cortes e integración en las Fuerzas Armadas le ha dotado de un nuevo impulso de legitimidad.

Solo el 0,2% de los encuestados mencionan la monarquía en los barómetros del CIS como uno de los principales problemas, pero, por paradójico que parezca, sigue siendo objeto de crítica, al menos por parte de los grupos mencionados. Nuestra tesis es que se ha pasado de criticar a *esta* monarquía, la nuestra, muy afectada por los escándalos del último período de D. Juan Carlos, para pasar a criticarse la monarquía como forma de gobierno. Esta no encajaría del todo en un sistema democrático. A este respecto, la conexión entre monarquía y democracia, la respuesta es relativamente simple, como mostraremos mediante un pequeño rodeo.

En teoría política tendemos a privilegiar las democracias en las que prevalece el espíritu “republicano”, entendido en el sentido de republicanismo cívico. Serían aquellas que gozan de eso que en algún lugar he denominado el triple círculo virtuoso: liderazgos responsables, virtudes ciudadanas y sentido de comunidad. Pueden añadirle muchos otros atributos de los que caracterizan a las democracias de mayor calidad y se verá que las monarquías parlamentarias escandinavas –y la holandesa– están en lo más alto a este respecto en todos los *rankings* que miden el valor de cada sistema democrático. Se da, pues, la paradoja de que las mejores monarquías son también, curiosamente, las más “republicanas” en el sentido que acabo de dar al término. Lo importante no es, de nuevo, el ser monarquía (parlamentaria) o república (democrática), sino el grado de republicanismo cívico.

Y llegamos al punto decisivo. ¿Esos países que acabo de mencionar poseen todos esos atributos positivos por ser monarquías parlamentarias? Seguramente no, porque otros países republicanos puntúan igual de alto. La pregunta habría que formularla entonces de manera distinta: ¿qué hizo que allí sobreviviera la monarquía y en otros países democráticos no? Y la respuesta hay que buscarla en la historia, probablemente en la fórmula específica en la que se hizo el tránsito desde el antiguo al nuevo régimen. Y lo que nos encontramos es que en ellos predominaron las fórmulas pactadas y no divisivas entre las nuevas y las viejas élites. El sistema monárquico pudo sobrevivir quedando como un residuo de lo antiguo, que contribuyó a reforzar el sentido de comunidad nacional, a la vez que se hizo compatible con la soberanía popular y el régimen parlamentario. Y ese temprano acceso al modelo democrático aseguró que con el tiempo fueran calando las virtudes democráticas.

En España no tuvimos ni una cosa ni otra hasta la Transición, y también fue pactada. Ahora es un pacto que se pone en entredicho en muchos de sus aspectos. La pregunta es si a las múltiples fuentes de división queremos añadir ahora la de la forma de Estado para subir aún más el diapason de la tensión política. Sobre todo, porque aquello de lo que nos deberíamos ocupar es de desarrollar nuestro deficiente republicanismo cívico, y este supone también un mayor nivel de exigencia para la monarquía. Sea como fuere, si lo que queremos es una democracia excelente para España, cuanto más nos dividamos más nos alejaremos de ese ideal. Como hemos tratado de demostrar, la mejora de la democracia en España no reside en crear nuevas divisiones, sino en superar las ya existentes, en fortalecer las instituciones, no en dinamitarlas. ♦