

LA LEGITIMIDAD FUNCIONAL DE LA CORONA COMO MAGISTRATURA DE
AUCTORITAS BASADA EN LA NEUTRALIDAD Y LA EJEMPLARIDAD*
*THE FUNCTIONAL LEGITIMACY OF THE CROWN AS A MAGISTRACY
OF AUCTORITAS BASED ON NEUTRALITY AND EXEMPLARITY*

Javier Tajadura Tejada

*Catedrático de Derecho Constitucional de la UPV-EHU
Director del Grupo de Investigación de Historia Intelectual de la Política Moderna*

RESUMEN

Para afrontar el tema del futuro de la monarquía este trabajo realiza un examen racional de su justificación última, más allá de su fundamento democrático. Esto supone reemplazar la pregunta sobre el futuro por el interrogante sobre su utilidad. ¿Es útil la Corona? Si es útil, debería tener futuro. Desde esta óptica, el trabajo examina la legitimidad democrática y funcional de la Corona como un elemento esencial del pacto constitucional de 1978. Se exponen las ventajas que desde el punto de vista de la neutralidad ofrece la jefatura de Estado monárquica respecto de una republicana para el ejercicio de las funciones tanto simbólicas e integradoras como arbitrales y moderadoras. Finalmente, se enumeran los principales retos que la Corona debe afrontar en el futuro: ejemplaridad, transparencia y conexión con la sociedad.

PALABRAS CLAVE

Monarquía, legitimidad, poder neutral, reforma constitucional.

ABSTRACT

To face the issue of the future of the Monarchy, this work carries out a rational examination of its ultimate justification beyond its democratic foundation. This means replacing the question about the future with the question about its usefulness. Is the Crown useful? If it is useful, it should have a future. From this point of view, the paper examines the democratic and functional legitimacy of the Crown as an essential element of the constitutional pact of 1978. The advantages offered by the monarchical head of state from the point of view of neutrality with respect to a republican one for the exercise of symbolic and integrating functions, as referees and moderators. Finally, the main challenges that the Crown must face in the future are stated: exemplarity, transparency, connection with society.

KEYWORDS

Monarchy, legitimacy, neutral power, constitutional reform.

DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2024.087>

* Este trabajo se enmarca en las tareas del Grupo de Investigación de la UPV-EHU de Historia Intelectual de la Política Moderna (IT 1663-22) y ha sido financiado por el Gobierno Vasco. Este trabajo se enmarca en las tareas del Grupo de Investigación de la UPV-EHU de Historia Intelectual de la Política Moderna (IT 1663-22) y ha sido financiado por el Gobierno Vasco.

LA LEGITIMIDAD FUNCIONAL DE LA CORONA COMO MAGISTRATURA DE *AUCTORITAS* BASADA EN LA NEUTRALIDAD Y LA EJEMPLARIDAD

Javier Tajadura Tejada

Catedrático de Derecho Constitucional de la UPV-EHU

Director del Grupo de Investigación de Historia Intelectual de la Política Moderna

Sumario: 1. Monarquía parlamentaria e identidad constitucional. 2. La legitimidad democrática de la Corona. 3. La legitimidad funcional de la Corona. 4. La jefatura del Estado como poder neutral y preservador (Benjamin Constant). 5. La *auctoritas* de la Corona. 6. El mensaje del rey Felipe VI del 3 de octubre de 2017. 7. Los retos de la Monarquía: neutralidad, ejemplaridad y conexión con la sociedad. Notas. Bibliografía

1. MONARQUÍA PARLAMENTARIA E IDENTIDAD CONSTITUCIONAL

La Corona es un elemento esencial del pacto constitucional de 1978. Desde esta óptica, la pregunta relativa a si la monarquía tiene futuro reenvía inexorablemente al interrogante sobre el porvenir de nuestra vigente Constitución. Dos son las decisiones constitucionales básicas que conforman la identidad del texto de 1978 y de la estructura institucional de nuestro Estado constitucional: la primera es la decisión a favor de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado y la segunda la opción por el Estado autonómico como forma de organización territorial del poder.

España seguiría siendo un Estado constitucional aunque la jefatura del Estado monárquica fuera reemplazada por una republicana y aunque la distribución territorial del poder en comunidades autónomas fuera suprimida y sustituida por un sistema centralizado. No ocurriría lo mismo si se suprimiesen las elecciones libres periódicas, la libertad de expresión, o la independencia del Poder Judicial. En estos últimos supuestos, España dejaría de ser un Estado constitucional democrático. Ahora bien, a pesar de que no son elementos esenciales del Estado constitucional, la monarquía parlamentaria y la estructura descentralizada del poder son notas definitorias de la concreta identidad histórica del texto constitucional alumbrado en 1978. En otros términos, son parte esencial del consenso de 1978, es decir, del gran pacto o acuerdo político que, en última instancia, fundamenta y legitima la Constitución formal. Y, como subraya Hesse, «cuando la identidad de una Constitución concreta es suprimida deja de tratarse de un “cambio” (reforma), el cual presupone el que aquello que cambia conserve su núcleo esencial, aunque con un contenido modificado» (Hesse, 2011: 114).

El artículo 1.3 CE establece que la forma política del Estado es la monarquía parlamentaria. Este precepto identifica al régimen político y al propio Estado en el orden internacional. La Constitución de 1978 es la Constitución de la monarquía parlamentaria y el Estado que constituye es el reino de España. Aunque la sustitución de la monarquía por la república no afectaría a la continuidad jurídica del Estado, sí incidiría en un elemento definitorio de su identidad constitucional. Desde un punto de vista material —y pese a la continuidad formal que implicaría la utilización del procedimiento agravado de reforma previsto en el artículo 168—, la sustitución de la decisión política fundamental a favor de la monarquía por otra forma de Estado no supondría un cambio «en» la Constitución sino un cambio «de» constitución. La Constitución de la III República sucedería a la Constitución de la monarquía (Tajadura, 2018: 152).

2. LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LA CORONA

Los críticos de la monarquía parlamentaria española han denunciado el hecho de que en nuestro país el proceso constituyente no fue precedido por un referéndum en el que los españoles tuviéramos la posibilidad de optar entre la monarquía o la república como forma de la jefatura del Estado, tal y como ha ocurrido en otros países. En este sentido, siempre se señala como referencia paradigmática la Italia de la segunda posguerra mundial (Oliver, 2022: 36). Ahora bien, si desde un punto de vista histórico esto es rigurosamente cierto, lo que no resulta correcto es deducir de este hecho la pretendida naturaleza antidemocrática de nuestra monarquía parlamentaria. Ello porque la voluntad que el pueblo español no pudo manifestar en la consulta reclamada por los partidarios de la república se expresó en dos ocasiones: la primera, en julio de 1978, cuando 325 diputados (del total de los 350 elegidos en los comicios celebrados el 15 de junio de 1977) votaron afirmativamente al proyecto de Constitución que establecía la monarquía parlamentaria y designaba a D. Juan Carlos titular de la Corona; la segunda, el 6 de diciembre de 1978, cuando los ciudadanos convocados a las urnas ratificamos en referéndum nacional el proyecto constitucional.

Aquel 6 de diciembre de 1978 en España se estableció una monarquía que supuso el fin de la que Franco instauró en 1947 mediante la promulgación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, una nueva monarquía fundada en principios y valores completamente diferentes y opuestos a los que inspiraban la monarquía franquista. Lo único que ambas tenían en común era la persona que asumía la titularidad de la Corona, pero no debe quedar duda alguna de que en aquellos pronunciamientos democráticos de julio y diciembre de 1978 los ciudadanos y sus representantes no estábamos jurídicamente obligados a aceptar el proyecto constitucional y la decisión que contenía sobre la monarquía parlamentaria. Como titular del Poder Constituyente, el pueblo era libre de optar por la monarquía o por la república y, en caso de que eligiera la primera opción, también correspondía al pueblo designar al monarca. En cualquier caso, y salvo que queramos falsificar la historia, debemos recordar que en aquellos años el debate no versaba sobre la disyuntiva entre monarquía o república, sino sobre la alternativa entre dictadura o democracia.

Los pronunciamientos claros y contundentes del pueblo español y sus representantes en julio y en diciembre de 1978 permiten calificar la monarquía actual como democrática.

Dicho esto, conviene recordar también que ningún poder constituyente actúa en el vacío, sino que lo hace siempre en un contexto histórico que inevitablemente condiciona su actuación. En el caso de España, ese contexto estuvo marcado por el hecho de que D. Juan Carlos había sido el motor y el protagonista indiscutible del proceso de cambio político, lo que llevó a las Cortes constituyentes a ratificar su continuidad en la jefatura del Estado.

De todo lo expuesto hasta aquí cabe extraer dos conclusiones, que son, a su vez, las premisas desde las que hay que afrontar el interrogante que nos ocupa:

- i)* La Corona es un elemento esencial del pacto constitucional y la monarquía parlamentaria es una seña de identidad del texto constitucional de 1978.
- ii)* La Corona tiene la misma legitimidad democrática que los demás órganos constitucionales: la que emana directa e inmediatamente de la propia Constitución.

Ninguna de estas premisas predetermina la respuesta a la pregunta sobre el futuro de nuestra monarquía parlamentaria. El hecho de que la Corona sea un elemento esencial de nuestro régimen constitucional y goce de una legitimidad democrática plena no implica que su futuro esté garantizado. En una obra reciente, Alejandro Nieto ha hecho hincapié en los nubarrones que se ciernen sobre el horizonte de la institución, y ha advertido que esta puede sucumbir —junto con todo el edificio constitucional— ante los embates del populismo (Nieto, 2022).

3. LA LEGITIMIDAD FUNCIONAL DE LA CORONA

En el convulso y peligroso momento político que atraviesa nuestro país no resulta procedente hacer predicciones sobre el futuro de la monarquía, sino más bien realizar un examen racional de su justificación última, más allá de que se reconozca su indiscutible

fundamento democrático. Esto supone reemplazar la pregunta sobre el futuro de la institución por el interrogante sobre su utilidad. El rey Juan Carlos I ha afirmado en varias ocasiones que «la monarquía persistirá mientras sea útil». ¿Es útil la Corona? Si es útil, debería tener futuro. En todo caso, un análisis racional podría resultar políticamente irrelevante, pues cabe temer que el futuro de la institución no se dirima en un debate racional y en una deliberación sosegada y reflexiva, sino mediante la manipulación plebiscitaria de algún acontecimiento político o a través de un acto revolucionario no necesariamente violento.

Desde esa óptica, la teoría de la legitimidad funcional de la monarquía teorizada por Benjamin Constant hace dos siglos —que, de una forma u otra, inspira e informa el diseño de las monarquías parlamentarias europeas del presente, incluida la española (Herrero de Miñón, 1997)— sigue siendo válida y ofrece argumentos y criterios de indiscutible actualidad y vigencia para contribuir al debate sobre el futuro de la monarquía española al que nos convoca el profesor Oliver en este monográfico, dado que solo si somos conscientes de la relevancia que para la propia supervivencia de la democracia revisten las funciones que desempeña la Corona pueden justificarse racionalmente su existencia y su continuidad. Se trata de las funciones propias de un jefe de Estado parlamentario que, en el caso de España y de otras monarquías, el monarca puede desempeñar en mejores condiciones de lo que podría hacerlo un presidente electo.

Las funciones del jefe del Estado parlamentario —ya sea un rey o el presidente de una república—, que son las que le confieren su posición de supremacía, fundamentan la legitimidad última de la institución que personifica de forma vitalicia o transitoria y están incluidas en la Constitución, pueden agruparse en dos bloques. El primero está integrado por todas aquellas funciones a través de las que el jefe del Estado representa y encarna la «unidad y continuidad» del Estado en el marco de una democracia en la que el pluralismo político encuentra su traducción y reflejo en el Parlamento, unas funciones cuyo fundamento radica en la condición de símbolo político que toda jefatura de Estado reviste. El segundo bloque está conformado por aquellas funciones tendentes a asegurar el correcto funcionamiento del sistema, su equilibrio y armonía, es decir, las funciones propias de un poder «moderador» y «arbitral» (Tajadura, 2023: 31).

Las funciones del primer bloque constituyen las notas verdaderamente distintivas del ser de la institución, y hacen referencia no tanto a lo que el jefe del Estado *hace* cuanto a lo que *es*. Las funciones propiamente dichas son las del segundo bloque, si bien encuentran su fundamento y justificación en las primeras y, por tanto, son inseparables de ellas.

Por lo que respecta al primer bloque (lo que el jefe del Estado *es*), no hay grandes diferencias entre las distintas constituciones que establecen regímenes parlamentarios de gobierno. Sí las hay en el segundo (lo que el jefe del Estado *hace*). En este último bloque los poderes propios del jefe del Estado y sus facultades de moderación y arbitraje varían notablemente en los textos constitucionales.

Sea como fuere, la gran ventaja de la monarquía es que, atendida su neutralidad política, un rey está en mejores condiciones que un presidente republicano para ejercer tanto

las funciones simbólicas, representativas e integradoras como las funciones propiamente moderadoras o arbitrales.

En definitiva, la legitimidad de la Corona en España no solo es democrática, sino también funcional. En ese sentido, sigue siendo plenamente válida la caracterización que Benjamin Constant hizo de la jefatura del Estado como un poder neutral dotado de funciones moderadoras y arbitrales orientadas a preservar la constitución. Recordar estas tesis resulta fundamental para poner en evidencia que la monarquía no es una institución que se legitime por la herencia —como subrayan sus adversarios—, dado que ni la herencia ni la historia pueden legitimar nada en el siglo XXI. La única legitimidad posible en el siglo XXI es la legitimidad democrática. Desde esta perspectiva, la Corona se legitima por las relevantes funciones de integración y moderación que cumple al servicio de la democracia, unas funciones que, como se ha dicho arriba, puede desempeñar mejor de lo que un presidente republicano debido a las dificultades que este último puede encontrar para garantizar la neutralidad política.

4. LA JEFATURA DEL ESTADO COMO PODER NEUTRAL Y PRESERVADOR (BENJAMIN CONSTANT)

Corresponde a Benjamin Constant el mérito de haber formulado por vez primera la teoría del poder moderador del jefe del Estado, teoría que dos siglos después sigue inspirando el diseño constitucional de la jefatura del Estado en las monarquías y repúblicas de la Europa del siglo XXI.

Su acierto consistió en afrontar los problemas políticos del turbulento mundo que le tocó vivir valiéndose de principios y categorías universales. Su teoría solo puede ser cabalmente comprendida en el contexto de la gran controversia que durante todo el siglo XIX enfrentó a los defensores del principio monárquico y a los partidarios de la democracia. Los planteamientos de Constant parten de una doble premisa. En primer lugar, la convicción de que la Revolución fue un fenómeno irreversible que hacía inviable cualquier intento de reconstruir el orden político conforme a los viejos esquemas del Antiguo Régimen. Y, en segundo lugar, la idea de que la defensa de la libertad, es decir, la garantía de la conservación de la sociedad surgida de la Revolución era una tarea mucho más compleja de lo que la mayoría de los panfletos de la época podían hacer creer (De Vega, 2002: 9). Teniendo en mente ambas premisas, Constant cobró conciencia de que el verdadero problema de su época no consistía en resolver un conflicto de legitimidades políticas, dado que la legitimidad monárquica —entendida como legitimidad histórica o tradicional— había sido completamente aniquilada. Constant reparó en que era necesario afrontar el problema de la estructura del Estado —esto es, la organización y articulación de sus poderes— y, más específicamente, determinar el lugar que, en cuanto jefe del Estado, debía ocupar el monarca en la arquitectura del Estado constitucional.

Era, pues, preciso buscar una solución al aparentemente irresoluble dilema que planteaba a la teoría constitucional la configuración jurídica del poder regio, dado que este era considerado un poder constituido —y, como tal, regulado por la constitución— y al mismo tiempo se le atribuía (junto al pueblo) el título de soberano. Dicho de otro modo, el monarca era simultáneamente caracterizado como titular del poder constituyente y como un poder constituido, una doble condición que hacía inviable el Estado constitucional, diseño jurídico-político que, tal y como había expuesto magistralmente su padre fundador, el abate Sieyès, se basa en la distinción entre ambas categorías (poder constituyente y poderes constituidos). Los liberales doctrinarios pretendieron resolver el dilema mediante el simple expediente de rechazar la noción de poder constituyente. Para Thiers o Guizot, por ejemplo, solo existían los poderes constituidos. Lamentablemente, la destrucción de la noción de poder constituyente no implicó la comprensión de todos los poderes estatales (incluido el regio) como poderes constituidos y, por lo tanto, limitados. Finalmente, solo sirvió para instaurar un tipo de Estado en el que los gobernantes (tanto el parlamento como el rey) pudieran ejercer el poder sin ningún tipo de control, es decir, como auténticos soberanos (De Vega, 2002: 10).

En este confuso y contradictorio contexto, Constant —que también se opuso a la noción de poder constituyente, aunque por otras razones, entre ellas, principalmente, su concepción de la constitución como garantía de la sociedad y resultado, que no causa, de su evolución y del espíritu de la época— subrayó, por un lado, que en el Estado constitucional ya no cabe ya atribuir al monarca ningún título de soberanía y, por otro, que el monarca tampoco puede ser reducido a la condición de un poder constituido como el resto de poderes estatales. Constant sostuvo que el poder del Monarca no puede, en consecuencia, ser considerado y configurado como poder constituyente ni como poder constituido, sino como un poder neutral y moderador. Por otra parte, enfatizó que el establecimiento de ese poder neutral es imprescindible para garantizar la viabilidad del Estado constitucional y, en definitiva, la libertad (De Vega, 2002: 10). De este modo, Constant alumbró un nuevo concepto de legitimidad. No deja de ser paradójico que el supuesto defensor del constitucionalismo monárquico fue el autor que decretó la definitiva defunción del principio de legitimidad tradicional o histórica. Dado que el monarca ya no puede ser legitimado por la tradición o por la historia, a partir de entonces —es decir, después de la Revolución— solo el ejercicio de esa función arbitral y moderadora (necesaria para garantizar la libertad) puede legitimar la existencia del poder regio. Por lo tanto, puede afirmarse que, si bien es cierto que la construcción teórica de Constant «salva» la vigencia de la institución monárquica, lo hace desde la órbita y los planteamientos del constitucionalismo democrático (*Ibidem*: 11).

Frente a los falsos debates sobre las formas gobierno suscitados por la clasificación aristotélica, Constant era bien consciente de que la verdadera disyuntiva es la que enfrenta al despotismo y la libertad, y sostuvo que el Estado constitucional, en cuanto forma de organización política que limita el poder y garantiza la libertad, no necesariamente tiene que prescindir del rey: lo que reclama, según él, es un nuevo planteamiento de sus funciones. Por ello, la meritoria y sugerente teoría de Constant es válida tanto para una jefatura del Estado monárquica como para una republicana. Esta última puede y debe concebirse

también como un poder neutral. La diferencia entre un presidente y un monarca no reside en su función —que es la misma—, sino en el carácter hereditario o electivo de su designación. En este sentido, y partiendo en todo momento de la legitimidad funcional, Constant entiende que el carácter hereditario de la monarquía constituye una ventaja frente al principio electivo. La herencia garantiza mejor la independencia y la neutralidad que la elección. De esta manera, el razonamiento legitimador de la monarquía se invierte. La monarquía no se justifica en la tradición y en el principio hereditario. La monarquía se legitima mediante el ejercicio de un poder neutral, y esa neutralidad se ve favorecida por el principio hereditario. Es la función, no la herencia, la que a partir de entonces legitima la existencia de la monarquía. La herencia se justifica, a su vez, en las ventajas que ofrece para el desempeño de la función. En todo caso, Constant nunca rechazó la opción republicana y, en este sentido, su teoría sirve hoy para explicar y comprender el papel de los presidentes de las repúblicas parlamentarias existentes en Europa.

Eloy García, uno de los más cualificados estudiosos del pensamiento de Constant, ha subrayado en estos términos el acierto del que fuera más aventajado discípulo de Sieyès:

«Constant encuentra en la monarquía un fondo de identidad que puede ser propio del régimen democrático que encarna la república. En una sociedad pluralista, el rey vitalicio —y la vitalidad o continuidad resulta crucial— es la mejor garantía de neutralidad en el juego político, de manera que, si la monarquía es capaz de identificarse con la democracia y hacer de ella su razón de ser, la función del rey neutral se puede llegar a cumplir con una escrupulosidad que un presidente electo nunca podría ofrecer. La ontología se hace función y la democracia pasará a ser el cometido potencial operativo de un monarca identificado esencialmente con la esencia del “Government by society”. No hace al caso entrar en detalles, lo único que interesa es que aparece aquí y de la mano de Constant, una nueva derivada del problema del régimen político sin duda enormemente actual, la que hace referencia a la esencia de la democracia como mecanismo de integración de la diferencia, que evita la ruptura de una sociedad que se compone de muchas hebras y que precisa, por tanto, garantizar su estabilidad y continuidad de futuro. Una función que debe ser cumplida verazmente (esencialmente) y no de una manera simbólica y formal, y ese es justamente el problema» (García López, 2021: 332).

Para garantizar la libertad de los modernos —sustentada, en definitiva, sobre los presupuestos individualistas de la concepción burguesa—, Constant partió del axioma de que ningún poder es ilimitado. Ferviente admirador de Montesquieu, asumió el principio de acuerdo con el cual solo dividiendo el poder en un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial e impidiendo que la acción de cada uno de ellos interfiriera en la de los demás puede garantizarse la libertad. Ahora bien, su acierto fue advertir de los riesgos y peligros que amenazan este equilibrio y ofrecer la garantía necesaria para conjurarlos: el poder neutral del jefe del Estado.

«En una constitución en la que solo hay dos poderes políticos —escribe Constant—, el que hace la ley y el que la ejecuta, en el caso de que esos poderes estén enfrentados, no existe nadie que pueda restablecer la concordia entre ambos; y en el caso de que se alíen no existe nadie que pueda frenar los abusos que su alianza favorece. Es esta la laguna que

hay que subsanar, y para subsanarla hay que crear un tercer poder que sea neutral entre el legislativo y el ejecutivo [...] El defecto de la mayoría de las constituciones ha sido no crear un poder neutro» (Constant, 2013: 198-199).

«El poder neutro —continúa Constant— es especialmente necesario en las constituciones libres, pues como estas constituciones instituyen varios poderes con cierto grado de independencia, es inevitable que surja la lucha entre ellos [...] Pero las luchas de la libertad no se calman por sí solas y la libertad sucumbe si nadie separa a los combatientes» (Constant, 2013: 200).

Constant percibe que la vocación expansiva del poder somete al principio de división del poder a un permanente doble riesgo que no puede ignorarse. Por un lado, nada impide que, movidos por la ambición, los distintos poderes se confundan y amalgamen, configurando así una gran amenaza para la libertad. Asimismo, nada impide que, esa misma ambición, un poder logre imponerse sobre los demás, amenazando igualmente la libertad (De Vega, 2002: 13)

Para evitar las desastrosas consecuencias de esa doble amenaza, Constant consideraba imprescindible el establecimiento de una fuerza neutral capaz de colocar en su lugar a cada uno de los poderes cuando, de manera espuria, se mezclan y confunden entre sí, una instancia dotada de la suficiente autoridad para dirimir las querellas entre los poderes cuando estos puedan causarse daño. De esta forma, Constant completó y perfeccionó la arquitectura constitucional construida por Montesquieu. Para que el principio de la división de poderes pueda funcionar y para que la libertad de los ciudadanos quede plenamente garantizada, el Estado constitucional no puede prescindir de un poder —no incluido en el sistema de Montesquieu— atribuido al jefe del Estado que, con independencia de su título, califica como poder neutral.

Es preciso «[...] crear un poder cuyo interés fuera distinto tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo, y organizarlo de forma que su necesidad primordial fuera, en lugar de atacar a esos dos eternos rivales, mantener entre ellos el equilibrio y la concordia» (Constant, 2013: 201).

La caracterización de este poder no deja de plantear dificultades. Al amparo de la distinción también de Montesquieu entre facultades de estatuir y facultades de impedir, Constant definió el poder regio como un poder de impedir, caracterizándolo como un juez supremo de los otros poderes del Estado: «Cuando unos ciudadanos enfrentados por algún interés se atropellan mutuamente, una autoridad neutra los separa, sentencia sobre sus pretensiones y los protege a unos de otros. Esa autoridad es el poder judicial; del mismo modo que, cuando los poderes públicos se enfrentan y están dispuestos a hacerse daño, hace falta una autoridad neutra que actúe con ellos como el poder judicial con los individuos. El poder preservador es, por así decirlo, el poder judicial de los otros poderes» (Constant, 2013: 211).

Este poder neutral y preservador no puede en modo alguno concebirse como un poder conservador que obstaculiza el cambio o el progreso: «El poder preservador no es un poder estacionario que quiera imponer la inmovilidad al cuerpo social ni un poder conservador

que buscara favorecer a un determinado conglomerado de opiniones. El poder preservador no tiene relación ninguna con los individuos; no estorba en absoluto al progreso individual; no consagra ninguna opinión, pero al proteger de sus recíprocos antagonismos a las distintas ramas del gobierno contribuye a la felicidad y al perfeccionamiento de los gobernados, de igual forma que el arquitecto que refuerza o corrige las distintas partes de un edificio contribuye a la felicidad de quienes en él habitan, sin estorbar a su independencia, pero garantizando su seguridad» (Constant, 2013: 234).

La lectura de los títulos correspondientes a la jefatura del Estado de las constituciones europeas hoy vigentes —singularmente, la española de 1978— confirma la vigencia de las enseñanzas de Constant. Su concepción de la jefatura del Estado como una institución necesaria para la garantía de la libertad y como un referente simbólico de la unidad y la continuidad del Estado está presente, de una u otra manera, en todos los textos constitucionales europeos. Nuestra Constitución de 1978, insisto, no es una excepción.

Es cierto que, como advirtiera con su habitual lucidez Joaquín Varela, Constant atribuyó al jefe del Estado facultades que lo convertían en un poder activo (Varela, 1991); prueba de ello es que durante todo el siglo XIX la mayoría de los monarcas no se comportaron como simples moderadores del sistema y continuaron desempeñando un acusado papel protagonista en el funcionamiento del sistema político¹. Y es cierto también que el jefe del Estado no puede ser configurado como juez de los otros poderes, dado que esa función corresponde hoy a los tribunales constitucionales.

Con todas estas cautelas, debemos subrayar que lo que aquí interesa es la categoría de poder moderador y la atribución de esas funciones de arbitrio, mediación y moderación a la jefatura del Estado para garantizar el correcto funcionamiento del Estado.

Como sagazmente ha subrayado el profesor Eloy García, uno de los constitucionalistas que, ya se ha dicho, ha comprendido mejor el pensamiento de Constant, la tesis de que la función arbitral —moderadora y preservadora— «[...] puede llegar a ser desarrollada, incluso de mejor manera, por un rey que desempeña una magistratura hereditaria que cuando el cargo ha sido provisto a través del sistema de elección republicana, comporta, también, otra implicación que refuerza aún más la lucidez de pensamiento que en todo momento acompañó a Constant. Y es que, a través de esta construcción, Constant se mostraba capaz de atisbar por donde irían a discurrir las tensiones que en lo sucesivo amenazarían la estabilidad institucional de un Estado constitucional basado en la alternancia y en un fuerte conflicto ideológico. La idea de un Estado políticamente neutral frente a los partidos y las ideologías se encuentra inteligentemente intuita (en la obra de Constant)» (García López, 2013: 365).

Aunque son muchos y muy cualificados los autores que se han opuesto a la tesis que aquí se sostiene, la literalidad de los textos constitucionales y el análisis de los debates constituyentes ponen de manifiesto que, de una u otra forma, la doctrina de Constant estuvo muy presente a la hora de redactar textos constitucionales tan distintos como la Constitución belga, la de la V república francesa de 1958, la portuguesa de 1976 o la española de 1978 (Herrero de Miñón, 1997).

Para García Canales, «[...] la teoría del poder neutro no tiene cabida, ni lógica ni jurídicamente, en las monarquías evolucionadas en que, bien por costumbre constitucional en sentido jurídico, bien por preceptos escritos se ha consolidado el sistema parlamentario» (García Canales, 1991: 175-176). Con mayor contundencia, Pérez Royo sostiene que el argumento de Constant de acuerdo con el cual el poder neutro era una suerte de «poder judicial de los demás poderes del Estado» perdió toda vigencia tras el surgimiento de los tribunales constitucionales: «El funcionamiento regular de un tribunal constitucional deja sin razón de ser, aniquilada de raíz la argumentación de fondo sobre la que se ha basado la justificación de la existencia de la jefatura del Estado» (Pérez Royo, 1983: 109). Aragón también subraya esta idea refiriéndose a España, aunque su planteamiento es extrapolable a otras jefaturas de Estado europeas: «El rey no puede ser concebido en nuestro ordenamiento como poder moderador en el sentido que a dicha figura atribuye la doctrina del Derecho público del siglo XIX, siendo ahora el Tribunal Constitucional el órgano que ejerce la función de arbitraje jurídico institucional» (Aragón, 1984: 32). En el mismo sentido, Satrústegui advierte del error que supondría identificar y confundir las facultades moderadoras y arbitrales del jefe de Estado actual con las del «[...] tipo de “poder moderador” llamado a coordinar y armonizar los demás poderes del Estado que preconizó en el siglo pasado el liberalismo doctrinario siguiendo a Benjamin Constant» (Satrústegui 2013: 19).

Compartimos plenamente la conclusión de todos estos autores: desde el alumbramiento en Europa de la justicia constitucional, la jefatura del Estado no puede en modo alguno configurarse como un árbitro jurídico, como un «poder judicial de los demás poderes». Esa función corresponde a los tribunales constitucionales. Ahora bien, junto a ellos, tanto la Constitución francesa como la española —y otras muchas— configuran también a sus respectivos jefes de Estado como árbitros políticos, y pocas dudas caben de que, al hacerlo, son deudoras de las tesis de Constant. Así, a título ilustrativo, el artículo 5 de la Constitución francesa dispone expresamente: «El presidente de la República asegura con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos», y el artículo 56 de la Constitución española establece que el «Rey es el jefe del Estado» y que «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones».

Si, como en el caso de España, las constituciones atribuyen al jefe del Estado la doble función de moderar y arbitrar, los juristas estamos obligados a interpretar el significado y el alcance de ambas categorías. Ciertamente, no estamos ante un árbitro jurídico, sino ante un árbitro político.

No es este el lugar para analizar el significado y el alcance de las funciones arbitrales y moderadoras de la Corona en nuestro ordenamiento constitucional. Baste aquí recordar la triada de Bagehot, quien señaló que, de acuerdo con la Constitución inglesa, corresponde a la Corona «ser consultado, aconsejar e impulsar», atribuciones que se traducen en el ejercicio de una influencia basada en la *auctoritas* sobre el titular legítimo de la *potestas*, que es el Gobierno. Lo que verdaderamente importa a efectos de nuestra exposición es subrayar que la neutralidad del monarca lo sitúa en mejores condiciones que a un presidente electo y vinculado a un partido político para desarrollar aquellas funciones arbitrales, y lo mismo cabe decir del desempeño de las funciones simbólicas e integradoras. Desde esta óptica,

las ventajas de la monarquía son evidentes. Por ello, creo que sería un formidable error prescindir de ellas.

La concepción del poder regio como un poder moderador y preservador supone su configuración como una magistratura revestida de *auctoritas*. Este es el concepto clave para comprender la posición constitucional del rey. La conservación de esa *auctoritas* es imprescindible para el correcto desempeño de sus funciones y su pérdida le incapacita para el ejercicio de estas. Dicho de otro modo, el futuro de nuestra monarquía —como el de cualquier otra— depende, en última instancia, de que el rey conserve y fortalezca una *auctoritas* personal basada en su neutralidad y su ejemplaridad. Dada la relevancia de esta categoría, la abordamos sucintamente en el siguiente epígrafe.

5. LA AUCTORITAS DE LA CORONA

Cuando una constitución designa al rey o al presidente jefe del Estado y símbolo de su unidad y permanencia, le confiere lo que García Pelayo denomina *auctoritas* hipostática o adscriptiva, es decir, de «[...] una autoridad vinculada a una entidad institucional o de otro orden cuya validez va más allá de toda crítica y de toda justificación por su funcionalidad o mérito» (García Pelayo, 1991: 1875). La autoridad que desde el surgimiento del Estado moderno tiene la pretensión de radicar en un centro único del que derivan todas las funciones públicas se consustancializa —prosigue García Pelayo— «[...] con ciertos objetos, personas o centros o, dicho de otro modo, con ciertos recipientes o configuraciones, de tal modo que lo que está o quién está dentro de ellos [...] tiene autoridad, y lo que está al margen de ellos carece de autoridad, de donde los que están albergados en tales recipientes o los que actualizan tales configuraciones de autoridad [...] tienen el monopolio de la autoridad en una determinada esfera. Y, por consiguiente, esos recipientes o configuraciones de la autoridad y sus actualizadores se convierten en la sustancia, lo que sustenta la autoridad» (*Ibidem*: 1875-1876).

En la medida en que la institución de la jefatura del Estado es el órgano con el que se consustancializa la autoridad del Estado y, por ello, es definido como símbolo de su unidad y permanencia, el rey o el presidente de la república gozan siempre de una *auctoritas* institucional que es independiente de sus cualidades personales (intelectuales y morales).

Ahora bien, junto a esa *auctoritas* institucional hay que subrayar la importancia de la *auctoritas* individual que fluye de la persona y que deriva de sus propias virtudes y de su capacidad para alcanzar méritos y logros. A diferencia de la anterior, esa autoridad depende del reconocimiento espontáneo de la sociedad. Por tanto, la autoridad institucional del jefe del Estado es siempre la misma, mientras que su autoridad personal aumenta o disminuye según las circunstancias de la vida política, del propio comportamiento y de la trayectoria del titular de la suprema magistratura. El mantenimiento de esta autoridad personal es imprescindible para el desempeño de las funciones moderadoras y arbitrales teorizadas por Constant.

En relación con esta cuestión, Eloy García ha subrayado la importancia de la «autoridad presuntiva» como aquella que «[...] asiste a los hechos sociales que se sostienen en su propia continuidad histórico-fáctica y que les permite sobrevivir mientras no sean expresamente desmentidos» (García López, 2021: 320). Todas las monarquías que son hijas de un pasado evolutivo y sin quiebras revolucionarias gozan de esta autoridad. Desde esta óptica, conviene advertir que la monarquía española es la única que carece de esa autoridad presuntiva. En este sentido, Eloy García señala que «nuestra monarquía es claramente una institución de presente perennemente sometida a un interminable ejercicio de revalidación positiva, porque siendo nueva carece de reserva de aceptación pasiva que la exima de dudas existenciales mientras las circunstancias no las despierten» (*Ídem*: 320).

En todo caso, la *auctoritas* es una de las notas distintivas de la institución. La jefatura del Estado —monárquica o republicana— puede ser definida como una magistratura de *auctoritas*. Pedro de Vega subrayó que el valor simbólico de la jefatura del Estado reside precisamente en haberle atribuido la misma la *auctoritas* con la que en la República romana se institucionalizó en el Senado y que debemos a Constant esa recuperación de la vieja categoría romana (De Vega, 2002: 21).

Como sagazmente advirtió y reconoció Carl Schmitt, con su formulación del poder neutro Constant recuperó —e introdujo en el diseño del Estado constitucional— la vieja noción romana de *auctoritas*. Frente al poder basado en la fuerza, apartado de los ciudadanos y convertido en peligro continuo para la libertad, el pensador francés apelaba a un poder asentado en la *auctoritas* que, institucionalizado por primera vez en Roma, nunca dejó de ser el motor utópico de toda la historia del pensamiento político. «Fue efectivamente en Roma —escribe De Vega— donde en la época republicana, y ante los peligros y amenazas que implicaba un poder basado solo en la fuerza, se procedió a la distinción entre las magistraturas investidas de *imperium* y *potestas*, y el Senado como institución simbólica de la *auctoritas*. Mientras las primeras, herederas de las viejas concepciones castrenses del mando y del dominio, aparecían como portadoras de potestades capaces de ejercitar la violencia y la coacción, se presentaba el Senado, como una especie de poder vicario que, incapaz de dar órdenes y establecer mandatos, solo podía emitir consejos. Pero asentada su “*auctoritas*” en el acercamiento entre el pueblo y el poder se produjo el portento, advertido y subrayado por Mommsen de que su poder simbólico y vicario, lejos de contemplarse como el resto de los poderes, desde la distancia y el temor, fuera visto como expresión del prestigio y la dignidad hasta el punto de que el cumplimiento de sus consejos nadie lo podía decentemente eludir» (De Vega, 2002: 21). En este sentido, el Senado pasó a cumplir la función de instancia que salvaguardaba la unidad y continuidad de Roma como totalidad histórica, función que ninguno de los otros poderes podía cumplir.

En nuestra Constitución de 1978, el jefe del Estado es el órgano supremo y goza de una supremacía de posición respecto a los demás. Su actividad no puede ser suplida. Es un símbolo político que contribuye a la integración política del Estado. Su supremacía de posición y su condición simbólica hacen de él la principal magistratura de *auctoritas* de nuestro Estado constitucional².

En última instancia, la *auctoritas* de la Corona —atributo, como se ha dicho, vinculado a su condición simbólica y a su supremacía de posición— es el fundamento de sus funciones arbitrales y moderadoras.

Puede afirmarse, por tanto, que el futuro de la monarquía depende de la capacidad de su titular para conservar esa *auctoritas*. Por ello, es obligado analizar lo que ocurriría en el supuesto de que, por su comportamiento privado poco ejemplar, el titular de la Corona perdiese su *auctoritas* y, por ello, se derrumbara su legitimidad funcional. Sin *auctoritas*, el monarca ya no estaría en condiciones de ejercer su función moderadora y arbitral. En ese escenario, y gozando el rey de una inviolabilidad e irresponsabilidad plena, la única salida sería recurrir a la abdicación como expediente para garantizar la continuidad de la monarquía. La abdicación se configura, de este modo, como un mecanismo de exigencia de responsabilidad difusa a un monarca cuya conducta evidencia la falta de la ejemplaridad requerida para ejercer su autoridad. Así fue realmente como operó la abdicación del rey en España en 2014.

6. EL MENSAJE DE FELIPE VI DEL 3 DE OCTUBRE DE 2017

Finalmente, para ilustrar la relevancia de la función arbitral y moderadora del monarca con un ejemplo que pone de manifiesto la utilidad de la institución, resulta oportuno recordar el discurso que Felipe VI pronunció el 3 de octubre de 2017 en el contexto de la insurrección de los poderes públicos autonómicos de Cataluña. Por sí sola, esa actuación extraordinaria —a la que hay que sumar el ejemplar desempeño y cumplimiento de todas sus funciones constitucionales— basta para confirmar las ventajas derivadas de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado.

Este episodio exige que contextualicemos brevemente el «derecho de mensaje» del rey. Con independencia de que esté o no reconocido en un texto constitucional, el derecho de mensaje es una función inherente a la jefatura del Estado. Algunos autores tienen dificultades para hallar su cobertura constitucional, pero puede y debe entenderse que ese derecho está implícitamente encuadrado en las funciones moderadoras y arbitrales del rey. En circunstancias ordinarias, el mensaje será un ejercicio de moderación, mientras que en situaciones de crisis extraordinarias será una expresión del arbitraje (Tajadura, 2022: 67).

A este respecto, es preciso recordar que, en el último proceso constituyente español, el filósofo y senador de designación real Julián Marías propuso añadir a las funciones del rey la de «dirigir mensajes a las Cortes Generales». El voto particular del Grupo Socialista del Congreso incluía la misma facultad del presidente de la república para dirigir mensajes no solo a las Cortes, sino también a la nación. Se trata de enmiendas basadas en una muy acertada comprensión de la institución de la jefatura del Estado:

«Es cierto —expuso Julián Marías— que los socialistas del Congreso proponían esta función para el jefe del Estado al proponer en un voto particular que el jefe del Estado sea el presidente de la república. No veo diferencia fundamental si se trata del rey. En todo

caso, la diferencia sería para aumentar la necesidad o conveniencia de esta facultad en el caso del rey, porque el presidente de la república es un hombre político, o por lo menos lo ha sido, que puede ser una figura retirada de un partido, pero normalmente es un hombre de partido, lo cual significa dos cosas: por una parte, que tiene representantes que pueden asumir su voz en las personas que pertenecen a su partido, mientras que el rey no tiene partido ni puede tenerlo; por otra parte, que precisamente por tratarse de una persona que está por encima de los partidos y no es un político le corresponde de modo preferente esa función de moderación y arbitraje» (*Constitución española, Trabajos parlamentarios*, v. IV: 4546-4547).

Con gran lucidez, Marías prosiguió su intervención en estos términos: «Me parece fundamental que, en casos de discordia, en casos de perturbación, en casos en que aparezca una situación divisiva o peligrosa, haya una voz que no sea partidista, que no sea de un político, que pueda dirigirse a la totalidad del pueblo [...] para hacer sonar una voz de moderación o de arbitraje en cuestiones que afecten gravemente al equilibrio de la sociedad» (*Constitución española, Trabajos parlamentarios*, v. IV: 4547).

Esa voz «de moderación y arbitraje» es la del jefe del Estado. Aunque la enmienda fue rechazada, cierto es que, como premonitoriamente advirtió el representante socialista F. Ramos Fernández-Torrecillas, con el tiempo «[...] este tipo de mensajes [...] pueden quedar perfectamente en la práctica constitucional, sin que sea necesario que se le encomiende esta función estricta y específica al rey» (*Constitución española, Trabajos parlamentarios*, v. III, 3570)³.

En estas intervenciones parlamentarias sobre el derecho de mensaje se intuye una idea fundamental: la importancia de la comunicación en las sociedades contemporáneas. Como ha subrayado con su habitual lucidez Eloy García, «[...] si en un momento pasado se dijo que para gobernar eran precisas buenas armas y buenas leyes, hoy debiera rectificarse el aserto en el sentido de que la primera de las armas de la política democrática postmoderna (de buen gobierno) es una buena comunicación» (García López, 2021: 340).

García López ha subrayado la importancia de la función comunicativa del jefe del Estado que, a diferencia de otros cometidos jurídicamente tasados, no puede quedar encerrado en un conjunto de normas. Frente a quienes se aferran al Derecho positivo y niegan la existencia de esta función (del que el derecho de mensaje es una de sus manifestaciones) porque no se encuentra expresamente reconocida en los textos constitucionales, es preciso insistir, como hace García, en que es «políticamente evidente». Forma parte del contenido intelectual de la institución.

«El contenido de la función comunicativa del rey español —escribe García aplicando la teoría que nos ocupa al caso español— consiste en transmitir a la sociedad en imágenes la creencia en que la democracia es integración, de que las diferencias sociales y territoriales no pueden llevar a convertir la vida política en un mercado de intercambio entre intereses medidos por criterios financieros. En que hay una justicia en la redistribución. En que los servicios esenciales son parte de la razón de ser efectiva de la democracia. En que hay un Estado que es de todos y que, sirviéndolo, se sirve al interés general, que no significa prestar

servicio a una quimera. Y todo eso hay que comunicarlo honestamente —ante todo, con la propia conducta— y hasta el límite de la acción que marca la Constitución» (*Ibidem*: 341). El autor destaca, así, la importancia que reviste la comunicación mediante la propia conducta, esto es, mediante el ejemplo. Para que esa comunicación sea posible, es necesario que el jefe del Estado se comporte con ejemplaridad.

En ejercicio del derecho de mensaje, Felipe VI protagonizó una actuación decisiva para la salvaguarda de la Constitución en el contexto del golpe de Estado⁴ (civil) perpetrado por los poderes públicos catalanes a partir del 7 de septiembre de 2017. Durante aquellos aciagos días, en flagrante violación de la Constitución, del propio Estatuto de Autonomía, del Reglamento del Parlamento de Cataluña y de los principios democráticos más elementales, las fuerzas políticas separatistas del Parlamento catalán decidieron derogar de forma unilateral la Constitución española en Cataluña y reemplazarla por una constitución provisional (texto de corte autoritario) condicionada a la celebración de un referéndum de autodeterminación que debía celebrarse el 1 de octubre de ese mismo año. A pesar de su prohibición, los secesionistas intentaron celebrar el referéndum provocando enfrentamientos graves con las fuerzas de seguridad y proclamaron su victoria. Los días 2 y 3 de octubre convergieron en Cataluña dos legalidades, la constitucional —legítima— y la impuesta por los separatistas —ilegítima—. El riesgo de que la segunda se impusiera por la vía de los hechos (principio de efectividad) alcanzó niveles dramáticos, dado que el Gobierno no reaccionó. La parálisis del Estado fue tal que Felipe VI tuvo que dirigirse a la nación por televisión para tranquilizar a la opinión pública —confirmando, como había hecho su padre 36 años atrás— su compromiso con la Constitución, denunciar la «deslealtad» de los políticos independentistas catalanes, e instar y apelar a «los poderes legítimos del Estado» a que actuaran con el fin de restablecer el orden constitucional violentado. La intervención del rey resultó decisiva, dado que fue el detonante para que el Gobierno —previa autorización del Senado— depusiera al Gobierno rebelde y asumiera el control de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Felipe VI contribuyó así a salvar la Constitución. Y lo hizo —como su padre tres décadas atrás— ejerciendo una función no expresamente prevista, el derecho de mensaje. «El derecho de mensaje —escribe mi maestro Torres del Moral, uno de los mejores conocedores de la institución monárquica— no está atribuido al rey ni por el texto constitucional ni por una ley y, sin embargo, lo ejerció Juan Carlos I desde un principio y, una vez aprobada la Constitución, siguió con la misma práctica. Felipe VI ha continuado con el precedente y ni entonces ni ahora ha habido objeción alguna. Puede considerarse, por tanto, que forma parte del Derecho constitucional español como una convención o costumbre constitucional» (Torres del Moral, 2018: 56).

Aunque Torres del Moral apela al precedente y a la costumbre constitucional, no es imprescindible recurrir a esas fuentes. El rey ejerció su arbitraje constitucional y actuó como defensor de la Constitución, funciones ambas que, como señala Herrero de Miñón, pueden deducirse del artículo 56 de la Constitución.

En todo caso, resulta obligado añadir que, a pesar de su fundamento y encaje constitucional, esta actuación de Felipe VI no solo le granjeó la animadversión de los separatistas, sino que también fue criticada por algunos con el argumento de que el rey violó su

neutralidad. Frente a este tipo de críticas, conviene precisar el alcance de la obligación de «neutralidad política» y distinguir poder neutral del poder neutralizado. La neutralidad que se predica del jefe del Estado lo es respecto a los partidos e ideologías representados en las Cortes, pero el rey (por su propia función y el juramento prestado) no puede ser neutral o equidistante entre quienes pretenden destruir la Constitución y quienes aspiran a salvaguardarla. Un rey neutral no es un rey neutralizado. Los trabajos de Eloy García sobre la neutralidad del rey son, en este sentido, muy esclarecedores y pueden ser extrapolados a otros sistemas. El papel del rey en democracia consiste en «[...] impedir, desde la más estricta neutralidad política, que el conflicto se desborde y que las instituciones estallen asegurando la continuidad del sistema» (García López, 2019: 46).

En este contexto, la diferencia entre un jefe de Estado neutral y un jefe de Estado neutralizado resulta fundamental: «En el primer caso, la institución tiene vedado en grado absoluto hacer juego político, intervenir en clave de política de partido, poseer coloración política [...] pero no se encuentra impedida de hacer política en términos constitucionales; en el segundo, el poder ha sido neutralizado como tal poder y sencillamente no existe, es una mera instancia retórica o, si se prefiere, una dimensión simbólica» (García López, 2014: 308).

Por tanto, los críticos del mensaje del 3 de octubre reprochan al rey una falta de neutralidad que no es tal, y olvidan que el silencio del monarca habría resultado incompatible con su función. Ante un desafío al orden constitucional como que se planteó en septiembre de 2017, el jefe del Estado no podía permanecer pasivo. Esa pasividad —preconizada por algunos— habría supuesto relegar a la magistratura de *auctoritas* a una posición decorativa y, como tal, inútil. Lejos de ello, la Corona demostró su utilidad y su funcionalidad, desplegó su función moderadora a través de la comunicación y coadyuvó a que el Gobierno y las Cortes afrontaran con éxito el desafío separatista. Advirtió el problema, animó a afrontarlo y, sobre todo, transmitió a la opinión pública española en general, y a la catalana en particular, que el Estado —cuya unidad y continuidad encarna el rey— no iba a abdicar de su función de garante de la igual libertad de todos.

Probablemente, esta ha sido la actuación más decisiva del reinado de Felipe VI hasta la fecha y por eso he creído oportuno detenerme en ella. Fue una actuación extraordinaria que se suma al cumplimiento ejemplar de sus funciones ordinarias, manifestado especialmente en sus intervenciones en los distintos y convulsos procesos de investidura de los últimos años.

Desde el punto de vista del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y de los servicios prestados al Estado, el balance del reinado de Felipe VI es muy positivo. Junto a la Unión Europea, la Corona es el principal factor de estabilidad política en un escenario de constantes cambios y de fragmentación y polarización políticas. Desde esta óptica, exclusivamente política, la monarquía garantiza la estabilidad política y, por ello, cabe afirmar que el futuro de la estabilidad de España depende del futuro de la Corona.

7. LOS RETOS DE LA MONARQUÍA: NEUTRALIDAD, EJEMPLARIDAD Y CONEXIÓN CON LA SOCIEDAD

De todo lo expuesto hasta aquí pueden inferirse los principales retos que enfrenta la Corona: mantener y conservar en todo momento la neutralidad y la ejemplaridad requeridas para el ejercicio de su *auctoritas*. En este contexto y desde la convicción profunda y racional de que el futuro de nuestro Estado constitucional, la estabilidad política del país y la cohesión de la sociedad están mejor garantizados por la monarquía parlamentaria de lo que lo estarían por una eventual forma republicana, creo oportuno concluir este estudio con las siguientes consideraciones:

Primera. Es fundamental preservar la neutralidad política de la Corona. La Corona ha estado, está y debe seguir estando al margen y por encima de la lucha político-partidista. No puede ni debe identificarse con ningún partido o bloque. Desde esta óptica, uno de los principales riesgos para su futuro es que algunos partidos intenten patrimonializarla. La Corona es un factor de integración de todas las fuerzas políticas que, situadas en distintos espectros del arco ideológico, comparten el orden material de valores y las señas de identidad del texto constitucional de 1978, y en última instancia simboliza el consenso constitucional.

Segunda. En el siglo XXI, en una sociedad secularizada en la que coexisten personas con muy diferentes creencias y ninguna confesión religiosa tiene carácter estatal, es preciso subrayar también la relevancia de la «no confesionalidad» de la Corona como institución. Su neutralidad debe extenderse también al ámbito religioso. La neutralidad religiosa no debe confundirse con la neutralidad axiológica. La Corona se identifica con un orden material de valores sintetizados en el ideal de «igual libertad» de todos que se basa en el principio de dignidad de la persona. Se trata, en todo caso, de un orden de valores secular cuya existencia es independiente de los distintos credos religiosos. Desde esta perspectiva, y en el contexto de una sociedad que, por efecto de los procesos migratorios, es «multicultural», la Corona como clave de bóveda del Estado constitucional se identifica con —y simboliza— la «cultura de los derechos fundamentales».

Tercera. Junto a la neutralidad político-partidista y la relativa a las creencias religiosas o cosmovisiones del mundo, es fundamental también preservar la neutralidad económica de la Corona. Me refiero con ello a la necesidad de que el monarca se mantenga alejado de cualquier actividad o intervención en el ámbito empresarial, de inversión o negocios. El rey no puede tener intereses económicos propios o particulares. Es esta una dimensión de la neutralidad especialmente relevante en nuestro tiempo. A diferencia de un ciudadano particular, que puede obtener beneficios legítimamente mediante operaciones bursátiles en cualquier tipo de empresas legales, para evitar cualquier tipo de especulación o crítica, y como bien ha advertido Torres del Moral, el rey solo debe invertir —en el caso de que lo haga— en deuda pública. En todo caso, la transparencia económica de su situación financiera debe ser absoluta. Las medidas adoptadas por Felipe VI en relación con estos temas merecen una valoración muy positiva. Nos referimos tanto a las medidas referidas a la publicidad de su situación económica como al hecho de que la ejecución del presupuesto

de la casa real —el artículo 65 CE dispone que el rey la distribuirá libremente la asignación global que recibe de los presupuestos generales— haya sido sometido al control de la Intervención General.

Cuarta. Para garantizar el futuro de la monarquía, resulta fundamental fortalecer su conexión con la sociedad y, singularmente, con la juventud. En las últimas décadas se ha producido en España un cambio social y cultural sin precedentes al que la Corona no puede ni debe ser ajena. Baste señalar uno: el formidable avance producido en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres. Se han consolidado los avances promovidos por aquella revolución que, según García Pelayo, fue la más importante —y positiva— del siglo XX, la revolución de las mujeres. En ese sentido, la regulación constitucional de la sucesión a la Corona —que, *ex art.* 57.1 CE, discrimina a la mujer— es un anacronismo que debe ser corregido. Tomando en consideración la dificultad de la reforma constitucional y de los riesgos del posible planteamiento plebiscitario de cualquier cambio que afecte a la Corona, es preciso buscar fórmulas que permitan llevarla a cabo. Mientras tal reforma no sea impulsada y aprobada, los adversarios de la institución encontrarán en la discriminación de la mujer en la sucesión a la Corona un poderoso argumento contra esta. Al margen de esta reforma constitucional, muy relevante debido a su simbolismo, desde un punto de vista normativo únicamente sería preciso abordar mediante una ley orgánica la regulación de la regencia, que en la Constitución está abierta (precisando las causas médicas físicas y psíquicas que exigen activar la inhabilitación y el concreto procedimiento para llevarlo a cabo). La pretensión de algunos autores de aprobar una eventual ley de la Corona carece de cobertura constitucional, dado que se trata de una materia protegida por la «reserva de Constitución» (Eloy García).

Quinta. La Corona debe asumir estos cambios (culturales) para cumplir correctamente su función simbólica e integradora. Esto no quiere decir en modo alguno que deba plegarse a las modas u ocurrencias del momento. Ahora bien, en la España y el mundo de hoy han surgido problemas y preocupaciones ampliamente compartidas por las sociedades democráticas de Occidente y a los que la Corona no puede permanecer ajena. El medio ambiente y la sostenibilidad ecológica es uno de ellos.

Sexta. En relación con la necesaria conexión de la monarquía con la sociedad y sus problemas, y al margen de que corresponda al Parlamento y al Gobierno democráticos que encarnan el pluralismo articular las respuestas a las demandas sociales mediante el adecuado diseño de políticas públicas, la Corona debe ser especialmente sensible a las consecuencias de la crisis económica y social de los últimos años. Las desigualdades sociales deben ser corregidas, aunque es evidentemente que esta función no corresponde a la Corona, sino a los órganos de dirección política del Estado, la institución monárquica debe hacerse eco de la voz de los ciudadanos más vulnerables y, en el ejercicio de su función moderadora, «advertir» que las injusticias, especialmente las más graves, deben ser corregidas. Subrayo este extremo porque, junto a la manipulación en las redes sociales, el crecimiento de la desigualdad social es una de las principales amenazas que se ciernen sobre el futuro de las democracias. Al fin y al cabo, el populismo antisistema ofrece la sustitución de la monarquía por la república como una de las fórmulas mágicas para acabar con todos los problemas y

desigualdades. Es preciso, por ello, fortalecer la conexión de la Corona con los problemas reales de la sociedad en general y de la juventud en particular, que ha sido y es el sector más perjudicado por la crisis económica y social de los últimos tiempos.

Séptima. Hasta ahora, Felipe VI ha cumplido ejemplarmente su función integradora y moderadora. Los desafíos son muchos, pero si la Corona mantiene la neutralidad y la ejemplaridad en su conducta puede afrontarlos con éxito. El principal reto es conservar y fomentar la conexión de la institución con la sociedad, particularmente con la juventud. Todos debemos contribuir al robustecimiento de este vínculo y poner de manifiesto que la Corona sigue siendo útil para encarnar y garantizar la estabilidad de un determinado orden material de valores —al que hoy se oponen corrientes populistas, autoritarias e liberales de distinto signo ideológico— por el que sigue mereciendo la pena luchar. El futuro de la monarquía parlamentaria está encarnado, además, en una mujer, una joven que en octubre de 2023 ha alcanzado su mayoría de edad, la princesa de Asturias. Su educación, su formación (civil y militar) y su conexión con la sociedad son la mejor garantía de que podrá desempeñar en su día las funciones de la jefatura del Estado con la misma *auctoritas* que su padre, el rey Felipe VI.

Octava. Las consideraciones vertidas en estas páginas evidencian, también, las dificultades que comporta el desempeño de las funciones atribuidas a la suprema magistratura que nos ocupa. Ser jefe de Estado es una tarea harto complicada. También lo es gobernar o ser diputado, pero ambas tareas no son equiparables. Simbolizar la unidad y continuidad del Estado y lograr su integración son funciones cuyo ejercicio no es sencillo. En el caso de la jefatura monárquica —cuya superioridad en el plano simbólico ya hemos resaltado—, resulta más difícil aun por el hecho de que, como ha recordado el profesor Torres del Moral: «El rey es rey veinticuatro horas diarias y trescientos sesenta y cinco días al año. Nada en él ni en su familia es ajeno a los intereses del Estado» (Torres del Moral, 2004: 40). Quien no comprende esto, no alcanza a discernir el significado último de la institución monárquica. Desde esta óptica, y siguiendo al mismo autor, es preciso advertir que «[...] la monarquía está en desventaja con la república. El descrédito de un presidente republicano puede comportar su dimisión o su no reelección, pero esto no puede ocurrir en la monarquía [...] El descrédito de los reyes [...] puede arrastrar el de la propia forma monárquica de la jefatura del Estado, que no basa su salud política en la medicina del sufragio universal, sino en la singularidad de una familia y en la función simbólica e integradora que cumple» (Torres del Moral, 2004: 66).

Novena. Señalado todo lo anterior, y para concluir ofreciendo una respuesta clara al interrogante que formula el profesor Oliver al convocarnos a este número monográfico, creo firmemente —y es una convicción racional— que nuestra monarquía parlamentaria tiene futuro. Existen muchas razones —el objeto de mi contribución ha sido exponer las principales— que ponen de manifiesto su utilidad y justifican su mantenimiento y conservación. Si bien es cierto que, al constituir un nuevo Estado, actualmente resultaría muy difícil establecer una forma política monárquica, no lo es menos que, allí donde disponemos de una, hay muchas y buenas razones para mantenerla. Algunas de las democracias más

avanzadas del mundo (Suecia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos, etc.) son monarquías parlamentarias.

Décima. El mantenimiento y la conservación de la monarquía como forma política del Estado supone un formidable factor de estabilización en un contexto de aceleración histórica y de polarización política creciente. Como ya viera Constant hace dos siglos y nuestros constituyentes hace cuarenta y cinco años, tanto hoy como ayer la disyuntiva no es monarquía o república. Salvo que se pretenda realizar un formidable ejercicio de falsificación de la realidad y de la historia, es preciso reconocer que las últimas cuatro décadas han sido las mejores de nuestra historia en términos de libertad, paz, prosperidad y bienestar. La monarquía parlamentaria ha amparado este formidable progreso histórico: la construcción del Estado social y democrático de Derecho y la plena integración en Europa. En este escenario, al simbolizar el pacto constitucional la Corona encarna un determinado orden material de valores y se identifica con el régimen parlamentario, la economía social de mercado y la integración de España en las estructuras políticas, económicas y militares de Europa. No está en modo alguno garantizado que una eventual III República vaya a tener similares señas de identidad. Lo que sí es evidente es que un cambio de tal calado no es en modo alguno necesario para el progreso de España en paz y libertad.

NOTAS

1. Protagonismo que, en el caso de España, condujo al destronamiento de Isabel II en 1868, y a la caída de Alfonso XIII en 1931. Santamaría de Paredes, nuestro gran iuspublicista del siglo XIX, desarrolló en España las tesis de Constant sobre el poder moderador y fue preceptor de Alfonso XIII. El comportamiento de este (en una coyuntura de debilidad de los partidos y de falseamiento del sufragio, todo hay que decirlo) y su intervencionismo constante (crisis orientales), se sitúa en las antípodas de lo que hay que entender por «poder moderador». Incluso allí donde el parlamentarismo se consolidó en el siglo XIX, como fue el caso de Inglaterra, la reina Victoria desempeñó un papel que trascendió con mucho el rol de un «poder moderador».

2. Junto a la jefatura del Estado se sitúan los tribunales constitucionales y los órganos análogos como órganos de *auctoritas*. Ello permite afirmar que en el Estado constitucional de nuestro tiempo se ha producido un desdoblamiento de la *auctoritas* entre las dos instituciones que resultan fundamentales para garantizar la estabilidad y la continuidad del Estado: jefatura del Estado y tribunales constitucionales. Ambos son órganos de garantía y claves de bóveda del edificio constitucional. La jefatura del Estado es la clave de bóveda política y el tribunal constitucional la clave de bóveda jurídica.

3. Merece interés el debate suscitado en España en torno al mensaje del rey Felipe VI del 3 de octubre de 2017 en el contexto de la insurrección de Cataluña. Por todos, *vid.* las posiciones doctrinales enfrentadas de Javier Pérez Royo (en contra del rey) y de Antonio Torres del Moral (a favor del rey) en Lafuente (2019).

4. Golpe de estado en sentido jurídico según la caracterización de Kelsen: pretensión de sustituir, prescindiendo del procedimiento establecido, esto es, de modo ilegítimo, un ordenamiento jurídico por otro.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (1984): «Corona», en J.J. González Encinar (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid: Akal, 134-142.
- BAGEHOT, Water (2010): *La Constitución inglesa*, Madrid: CEPC.
- CONSTANT, Benjamin (2013): *Una Constitución para la República de los Modernos. Fragmentos de una obra abandonada sobre la posibilidad de una Constitución Republicana en un gran país*, Madrid: Tecnos.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro (2002): «El poder moderador», *Revista de Estudios Políticos*, 116, 216-238.
- GARCÍA CANALES, Mariano (1991): *La monarquía parlamentaria española*, Madrid: Tecnos.
- GARCÍA LÓPEZ, Eloy (2013): «Estudio de contextualización a Constant, B.», en *Una Constitución para la República de los Modernos. Fragmentos de una obra abandonada sobre la posibilidad de una Constitución Republicana en un gran país*, Madrid: Tecnos.
- (2019): «El Rey en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, 105, 19-55.
- (2021): «El significado intelectual del Rey en la Monarquía parlamentaria: entre la democracia simulativa y la veracidad democrática», en S. Martín y V.J. Vázquez (coords.), *El rey como problema constitucional. Historia y actualidad de una controversia jurídica. Un homenaje a Javier Pérez Royo*, Cizur Menor: Aranzadi, 301-374.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1991): *Obras Completas*, Madrid: CEPC.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1997): «Artículo 56. El Rey», O. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid: Cortes Generales-Edersa.
- HESSE, Konrad (2011): *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo-CEPC.
- LAFUENTE BALLE, José María (2019): «El discurso del rey el 3 de octubre de 2017. Pérez Royo vs Torres del Moral: dos posiciones doctrinales enfrentadas», en A. Villanueva (coord.), *40 años de Monarquía parlamentaria*, Madrid: Colex.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2022): *Entre la segunda y la tercera República*, Granada: Comares.
- OLIVER ARAUJO, Joan (2022): *Cuarenta años de Monarquía en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PÉREZ ROYO, Javier (1983): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel (2013): «La Corona», en L. López Guerra y E. Espín Templado (dirs.), *Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- TAJADURA TEJADA, Javier (dir.) (2018): *La reforma constitucional: procedimientos y límites: un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, Madrid: Marcial Pons.
- (2022): *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla: Athenaica.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2018): «Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (Balance)», *Revista de Derecho Político*, 101, 33-64.
- (2004): *Principios de Derecho Constitucional Español, Tomo II: Instituciones Políticas*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (1991): «La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant. (Inglaterra como modelo)», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 121-138.

Fecha de recepción: 21 de junio de 2023.

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2023.