





REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

## **EL DERECHO Y LA POLÍTICA**

Discurso leído el día 27 de marzo de 2015 en la Solemne Sesión de Ingreso  
del Académico de Número

EXCMO. SR.

**DON JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARÍA**

y contestación del

ILMO. SR.

**DON DOMINGO BELLO JANEIRO**

Académico de Número



A Coruña, 2015

© de la edición: RAGJYL  
© de los textos: sus autores

ISBN: 978-84-9812-276-3  
Depósito Legal: C 1182-2015

Patrocina la edición: Excm. Diputación Provincial de A Coruña  
Imprenta Provincial - A Coruña

## ÍNDICE

1. GRATITUD A LA ACADEMIA .....	9
2. ELOGIO DE MI PREDECESOR, D. MANUEL FRAGA IRIBARNE .....	11
3. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO .....	18
4. DERECHO, ÉTICA Y POLÍTICA .....	21
4.1. Derecho y Moral .....	21
4.2. Moral y Política.....	24
4.3. La Subordinación de la Política a la Moral .....	31
4.4. La Ética y la Política en el pensamiento de Max Weber .....	34
4.5. El Realismo de Raymond Aron .....	36
4.6. La Ética y la Política según Ortega .....	36
5. LA POLÍTICA, LAS INSTITUCIONES Y EL PROGRESO ECONÓMICO ....	38
6. ELOGIO DE LA POLÍTICA: LA TRANSICIÓN .....	40
CONTESTACIÓN .....	43



I

DISCURSO

del

EXCMO. SR.

DON JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARÍA





## **1. GRATITUD A LA ACADEMIA**

Quiero, en primer lugar, manifestar a la Academia y a los académicos mi inmensa gratitud por esta distinción, por este reconocimiento que me habéis otorgado y que valoro muy especialmente. Lo valoro muy especialmente porque es una atención que tenéis con un hombre que no ha sido jurista más que a tiempo parcial. Por lo tanto, la alegría es doble.

Es esta una tarde muy especial para mí, pero dejadme que lo diga con la poesía de Wysława Szymborska:

*Hasta donde alcance la vista, aquí reina el instante.*

*Uno de esos terrenales instantes*

*A los que se pide que duren*

Es una tarde muy especial porque hoy siento intensamente la presencia de mi padre y de mi hermano Julio. Ellos hubiesen disfrutado enormemente este momento. Los dos fueron abogados en mi Betanzos natal donde ejercieron la abogacía de un modo peculiar. Mi padre no cobraba nunca, no cobraba a nadie, y mi hermano, adaptándose a los tiempos y para alegría de mis sobrinos, cobraba a algunos, cobraba a veces. Lo que yo vi hacer a mi padre con las gentes del rural gallego marcó profundamente mi vida, pero esa, como diría Kipling, es otra historia.

Y es también una tarde muy especial para mí porque me acuerdo de mis primeros días en la Facultad de Derecho de la Universidad compostelana; me acuerdo de aquellas tres o cuatro aulas que teníamos asignadas en el viejo Caserón de la Universidad.

¿Cómo era nuestra Universidad? Era una universidad pequeña. Como bien decía Sánchez Salorio con gracejo, allí no se podía estudiar más que para abogado, para cura o para médico, como si en el país no hubiera más que pleitos, pecados o enfermedades; pero no se podía aprender a plantar un árbol, a curar una vaca, a construir un barco o a fabricar una conserva, a pesar del peso de nuestro sector forestal, agrario o pesquero.

Pero aquella Universidad, aquella Facultad modesta y afectada todavía por las pérdidas que la Guerra Civil y sus secuelas habían ocasionado trágicamente a los escalafones universitarios –por las “muertes civiles” y el exilio– conservaba restos inequívocos de lo que la Universidad ha sido siempre, un nicho de excelencia y marco vital de esa rara, pero admirable especie de seres humanos que son los verdaderos maestros universitarios, en cuyo panteón el Dios máximo es la verdad y que se sienten ante todo, miembros de una comunidad de buscadores de la misma.

Allí nos encontramos como ejemplos egregios de esa rama privilegiada a personalidades tan brillantes como D. Álvaro D’Ors o D. Luis Legaz Lacambra que desde este rincón bien lejano del Finisterre, conseguían que su prestigio les situase en las cumbres europeas del Derecho Romano o de la Filosofía del Derecho, o a figuras tan singulares como el inolvidable Alfonso Otero “Margarito”.

En un plano menor de ese firmamento, además de esos soles no nos faltaron algunos “planetas” menores, pero que también influyeron mucho en nuestras vidas. Uno de ellos tuvo mucho que ver con mi vocación profesional y mi carrera en el Consejo de Estado, como después referiré.

Me acuerdo esta tarde de nuestra vieja Facultad porque allí empezó todo; ella fue nuestro *Myflower*, muchas de las mejores páginas de la vida jurídica y pública gallega y española empezaron a escribirse allí y creo que es de justicia reconocerlo.

Estos recuerdos, tantos recuerdos, traen a mí los versos de Baude-  
laire:

*Para el niño que adora los mapas y grabados*

*El universo iguala su enorme avidez*

*¡Ah, qué grande es el mundo a la luz de las velas!*

*¡Qué pequeño es el mundo cuando mira el recuerdo!*

Por todo esto señores académicos, otra vez, gracias. Espero, humildemente, estar a la altura de esta Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación y de la confianza que habéis depositado en mí y confío en que mi participación en vuestros trabajos sea larga y provechosa.

## **2. ELOGIO DE MI PREDECESOR, DON MANUEL FRAGA IRIBARNE**

El honor que me habéis concedido aumenta infinitamente por la personalidad a la que me toca sustituir en este puesto y medalla, mi maestro D. Manuel Fraga. Es muy difícil para mí hablar de él porque me sucede lo que le sucedía a Caballero Bonald en uno de sus poemas:

*Podría hablar,  
y no terminaría nunca. No  
Terminaría nunca*

Personalmente he tenido el honor de trabajar a su lado en el Ministerio de la Gobernación como Subsecretario (en el primer gobierno de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos) donde asumió, como siempre, la responsabilidad más difícil y en la Xunta de Galicia estuve a sus órdenes como *Conselleiro*, primero de Agricultura y después de Sanidad. También le he acompañado durante todos estos años en la vida interna de nuestro partido, en las distintas responsabilidades que ejercí a nivel nacional y gallego.

De esta intensa relación puedo decir con orgullo que D. Manuel fue mi maestro, en muchos campos de la vida. La inmensidad de su cultura, su talla intelectual era un antídoto para cualquier vanidad que pudiera surgir en su entorno.

Mucho se ha escrito sobre sus condiciones naturales excepcionales, sobre su intenso estudio y trabajo con los que forjó una cultura deslumbrante, de su memoria prodigiosa, de su férrea voluntad, de su puntualidad casi excesiva, de sus oposiciones y títulos; Fraga daba la razón a Spinoza cuando decía que “la excelencia es tan difícil como rara”.

De su formación destaca el amor por los libros, que le acompañó toda su vida. D. Manuel, como Plinio el Joven, hablaba con los libros. Los amó como lector y como autor, admiró a Cervantes, a Galdós y a Cunqueiro y tuvo dos libros de cabecera, La Biblia y El Quijote. Es precisamente en las enseñanzas de Cervantes donde encuentra la que iba a ser la inspiración de su vida “cuanto más que cada uno es hijo de sus obras” y esa idea le acompañó siempre.

Dejadme hablar de alguna de sus muchas obras. Yo fui uno de los que animó a Fraga a venir a Galicia, vista su renuncia a seguir intentando alcanzar la presidencia del Gobierno de España. Fraga merecía seguir en la política; era el animal político aristotélico por antonomasia; su pasión por la política era incorregible.

Muchos no entendieron esta decisión, consideraban que el traje de Presidente de la Xunta era insuficiente para su inmensa personalidad; pero Fraga supo construir en Galicia una de sus más grandes obras. Consiguíó que la estación *Termini* de su vida pública fuese, seguramente, la más brillante de su trayectoria, que el traje de Presidente de la Xunta pareciese cortado a su medida.

El día de su primera toma de posesión dijo: “toda mi vida ha sido una preparación para esta hora”. Remedaba la célebre confesión de su admirado Winston Churchill en aquella noche de mayo de 1940 cuando se acostó siendo, por fin, Primer Ministro. Fraga, después de haber tenido aspiraciones más altas, lo decía quizá, por cortesía, por agradecimiento, pero estaba diciendo la verdad.

En su despacho del Pazo de Raxoi inició Fraga, para muchos, una metamorfosis digna de Kafka. Del Fraga centralista y españolista por cuyas venas corrían borbotones de sangre jacobina, se pasó al regionalista y *galeguista*, adalid del autonomismo; de su escasa simpatía por el Título VIII de la Constitución se pasó al Fraga que encabezaba el Estado autonómico, llegando a presidir una de las tres nacionalidades históricas y a defender entusiastamente sus señas de identidad. Antinomia irreductible.

Manuel Fraga se presentaba a los ojos de mucha gente como un moderno Dios Jano, el dios bifronte, con sus dos caras opuestas. Sin

embargo Fraga supo explicar la metamorfosis y acuñó para ello el concepto de la autoidentificación. Se trataba, en suma, de una dignificación de la autonomía y personalidad gallega, de un galeguismo sin maximalismos, abierto; de reconocer, como él decía, una patria y una patria. De más Galicia, más España y más Europa.

Fraga tenía en su mente el ejemplo de Baviera, donde “reinaba” su amigo Franz Josef Strauss. Baviera es un país con fisionomía, personalidad y lengua propias, plenamente consciente de su identidad. Baviera es profundamente bávara, pero también profundamente alemana y próspera. Eso es lo que Manuel Fraga quería para Galicia.

En Galicia hay una conciencia de pueblo y país fuertemente arraigada, una lengua y una cultura propias, una identidad incuestionada, pero a la vez abierta. Eso es lo que Fraga defendía en Galicia. Esa enfermedad incurable del alma, esa feroz atracción por nuestra tierra que padecemos todos los gallegos, ese profundo amor a Galicia, que es la forma como los gallegos amamos a España; eso era la autoidentificación.

D. Manuel escribió en 1993 un libro, *Administración Única: una propuesta desde Galicia*. Esa idea fue, como tantas otras suyas, adelantada a su época. En estos tiempos en que las duplicidades y el desorden competencial hacen desafinar el andamiaje constitucional, tal vez deberíamos reconsiderar las sendas abiertas por el viejo catedrático de Teoría del Estado y Derecho Constitucional.

Es evidente que Galicia experimentó, bajo la presidencia de D. Manuel Fraga, un avance espectacular; Galicia alcanzó la modernidad. Fraga llegó a la presidencia de la Xunta ya maduro, lleno de sabiduría y experiencia que puso al servicio de Galicia, intentando emular en

la acción de gobierno a aquellos grandes hombres a los que admiraba como Fernando el Católico, Cánovas, Maura, Churchill , Adenauer o De Gaulle, entre otros.

La autonomía gallega, sus instituciones, alcanzaron un fuerte arraigo social; no eran una entelequia, ni una ficción creada por la ley. La Xunta de Galicia, especialmente, se convirtió en lo que Giambattista Vico llama “un producto social que como las buenas leyes y costumbres responden a las necesidades sociales cambiantes”.

Con D. Manuel se creó una atmósfera especial, un espíritu, *unha brétema*, que incluso coincidió con el hito de que el Deportivo de la Coruña ganase la liga nacional de fútbol. Galicia vivió su auténtico *Rexurdimento*, despertó –esperemos que para siempre– de su *Longa Noite De Pedra*.

Don Manuel alcanzó, presidiendo la Xunta de Galicia, la felicidad; fue feliz a pesar de los sapos que hay que tragar en política: “Mi querido amigo, en política es bueno desayunar todas las mañanas un sapo, para así digerir mejor los que uno habrá de tragarse durante el resto del día”.

Me he extendido en su etapa como Presidente de la Xunta porque fue la época que coincidió con su presencia en la Academia y porque creo que es la que permanece más nítida en la memoria del pueblo gallego.

Otra de sus grandes gestiones la realizó como Ministro de Información y Turismo desde 1962 a 1969. Su gestión al frente de ese Ministerio merece un reconocimiento especial porque desde ese cargo hizo Fraga una de las aportaciones más importantes al progreso y la modernización de la España reciente.

España tenía condiciones naturales excelentes para ser el destino turístico preferido de las clases medias de Europa que estaba disfrutando de un progreso ininterrumpido desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero teníamos todo por hacer. Fraga impulsó, primero la ordenación turística de nuestro litoral a través del Planeamiento urbanístico local y de las Zonas de Interés Turístico. Consiguió dotar a toda la costa de las infraestructuras necesarias, desde la mejora de las carreteras a los abastecimientos de agua y los saneamientos. Apoyó la construcción de hoteles, reservando para ellos los espacios necesarios, y creó líneas de crédito turístico que facilitaron su construcción. Los promotores de viviendas y apartamentos para el disfrute de los turistas encontraron también terrenos con la debida ordenación urbanística y créditos para construirlos. A los turistas tampoco les faltaron préstamos hipotecarios para comprar sus viviendas. Si a todo eso sumamos las campañas de promoción turística de España en los países emisores, se explica el éxito gigantesco de la operación que dio lugar a la construcción de miles de hoteles y centenares de miles de alojamientos, sobre todo en toda la costa mediterránea y en los dos archipiélagos. Si a eso se añade el fantástico impulso al turismo cultural, tan interesante también para España, que supuso la creación de la formidable Red de Paradores que tiene España, se explica que España llegara con Fraga, en muy pocos años, a los primeros puestos del mundo en el ranking turístico y a recibir decenas de millones de visitantes al año, sentando las bases de lo que es hoy el primer sector de la economía española.

Fraga, que tenía una visión profundamente ética de la política, fue un liberal reformista, cuya aportación a la consolidación de la democracia en España fue muy importante. No sin dificultades, creó un Partido que



dio cabida a un amplio espectro de la ciudadanía. Me refiero a su trabajo como Vicepresidente del Gobierno y Ministro de la Gobernación en los dificultísimos primeros meses de la Transición y a la creación de Alianza Popular, luego transformada en el Partido Popular, que aglutina la mayor parte del centro derecha español. El Partido Popular gobernó casi 30 años en Galicia; gobernó también con Aznar 8 años en España y lo hace ahora de nuevo con Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno desde diciembre de 2011.

Fraga consiguió lo que no consiguieron sus admirados Cánovas y Maura; lo que tampoco consiguió Gil-Robles. D. Manuel tuvo el acierto y el honor de ser el fundador del Partido Popular, el partido político más grande de la Unión Europea.

Y ya que estamos en una Academia de Jurisprudencia, permitidme recordar del Fraga jurista su papel como “padre” de la Constitución, de la que fue uno de los ocho miembros de la ponencia constitucional. Los que con él compartieron esa tarea y esa hora han hablado y escrito copiosamente sobre la implicación de D. Manuel, y cómo su excepcional cultura jurídica y humanística fue muy útil para la feliz conclusión de los trabajos.

Para terminar, una última reflexión: Fraga murió en Madrid, en un modesto piso de 90 metros que ni siquiera era suyo. En una época en que se duda de los políticos, afectada por una profunda crisis de valores, el ejemplo de D. Manuel, su honradez catoniana y radical, su desinterés por la riqueza es un motivo de esperanza, una lección inolvidable, una muestra de la grandeza de la política. Fraga murió como quería Antonio Machado: ligero de equipaje, casi desnudo, como los hijos de la mar.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

Es un desafío y casi un atrevimiento temerario hablar de Derecho en la Academia gallega de Jurisprudencia porque uno de los rasgos más notables del alma galaica es nuestra pasión por el Derecho, esa finísima sabiduría jurídica de nuestros paisanos que hace de Galicia una cantera inagotable de Gayos y Ulpianos, que hace de nuestros paisanos, auténticos juristas con *ius discendi*.

Si a otros pueblos les apasionan las disputas entre montescos y capuletos, entre güelfos y gibelinos, a los gallegos nos apasiona la disputa entre sabinianos y proculeyanos. Si por Europa se propagó el racionalismo de Descartes, en Galicia prevaleció el “lindo, luego existo” que permite la navegación de la paz social por las procelosas aguas de las relaciones de vecindad, institución civil de naturaleza jurídica tan compleja como la posesión o la causa.

Por ello la elección del tema sobre el que ha de versar el discurso de ingreso es una cuestión peliaguda, un jardín lleno de celadas. Permittedme citar a Borges: “le doy vueltas a una idea: la idea de que, a pesar de que la vida de un hombre se componga de miles y miles de momentos y días, esos muchos instantes y esos muchos días pueden ser reducidos a uno: el momento en que un hombre averigua quién es, cuando se ve cara a cara consigo mismo”.

Yo soy un político betanceiro –jurista de formación– que ama los libros, con una larga carrera casi tan vieja como el tiempo. Larga carrera, porque a algunos hombres, como escribió Hölderlin, “no nos es dado descansar en ninguna parte”. Larga carrera en la que he intentado acreditar buena fe y justo título.

Político, jurista y amante de los libros. Ahí encuentro los mimbres para hacer mi discurso. Quiero hablar del Derecho y la Política desde un plano ontológico y también desde la praxis, desde la realidad. Así respondo a mis dos almas: la de hombre de acción y hombre de ideas, los dos ríos que han surcado mi vida.

En ambas actividades he encontrado múltiples satisfacciones; esta tarde es una de ellas. Podría decir, parafraseando a mi admirado Karl Popper, que encontré también en el mundo de las ideas y de la política más felicidad de la que nunca pude merecer.

Hay un hecho que marcó decisivamente mi vocación, mis vocaciones. Ese hecho fue mi ingreso en el Consejo de Estado. Permitidme decir unas breves palabras sobre una de las joyas del entramado institucional español, seguramente la más desconocida: El Consejo de Estado.

Y todo empezó, cómo no, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela. Allí un modesto pero competente profesor de Derecho Administrativo, Aurelio Guaita, le descubrió a un joven de Betanzos el Consejo de Estado y la formidable labor de europeización del Derecho administrativo español que estaban haciendo desde el Consejo un grupo de letrados, cuyos nombres entraron ya en la mitología de esta rama del Derecho en nuestro país: Eduardo García de Enterría, José Luis Villar Palasí, Manuel Alonso Olea, José Antonio García Trevijano, con la sabia batuta de un Consejero inolvidable: D. Luis Jordana de Pozas.

Nos abrió, también, ese humilde profesor a la mejor y más completa bibliografía europea en estas materias y a la lectura de la *Revista de Administración Pública*, la famosa RAP que tanto ha hecho por el Derecho Administrativo español en el último medio siglo.

Aquel muchacho no vio defraudadas sus expectativas. El Consejo fue para él una escuela de saberes y un ejercicio permanente de humildad. Todos los jueves iba allí a examinarse y a aprender, en su Sección y en la Comisión Permanente. En la Sección coincidió con figuras legendarias como Pedro Gamero del Castillo y Jaime Guasp, o con compañeros como José Luis Villar Palasí o José Solé, que eran capaces de discutir entre ellos si los textos que citaban eran de la Partida V o de la VI, de la Novísima o de la Nueva Recopilación. Durante muchos años su Consejero fue D. José María Rovira, ejemplo de excelente persona y de sabio jurista, prudente y pragmático. Aquel joven letrado fue testigo que del Consejo se podría decir lo que William Cory, un master de ETON, dijo a sus alumnos hace casi 160 años: “Venís a una gran escuela para adquirir conocimientos, pero sobre todo artes y hábitos: el hábito de la atención, el arte de la expresión, el arte de daros cuenta en un simple momento de una nueva idea, el hábito de someteros a la censura y a la refutación, el arte de indicar asentimiento y desacuerdo de manera graduada y medida, el hábito de fijaros en los detalles con exactitud el valor mental y la sobriedad mental”.

Aquel letrado pudo apreciar que el Consejo de Estado es al mismo tiempo una escuela de libertad “ahí está el privilegio de declinar la redacción de un dictamen en contra de las propias convicciones” y de trabajo en equipo porque los informes son debatidos en la Sección, en la Comisión Permanente y en el Pleno. Porque en el Consejo “como recordaba un ilustre letrado en ocasión memorable” “no prevalece ninguna opinión si no es compartida por la de otros iguales o superiores y es evidente que el conjunto de Letrados y Consejeros reunidos en esos grupos, mejora considerablemente cualquier empresa individual, por brillante que fuera, puesto que todas se recogen y ninguna descarta si no es con la aprobación de los demás”.

Allí aprendió también el joven letrado a escuchar a Rilke:

*Lo que transcurra aprisa  
pronto ha de pasar  
solo lo que queda  
nos inicia.  
No pongáis ¡oh, muchachos!  
vuestro arrojo en la velocidad  
ni en el deseo de volar.*

En el Consejo de Estado aprendí a amar el Derecho, la Política y los libros, el único trio que supera en longevidad y frutos al matrimonio. Sobre este trio versa mi discurso.

#### **4. DERECHO, ÉTICA Y POLÍTICA**

##### **4.1. Derecho y Moral**

###### **El derecho y otros órdenes normativos de la conducta humana**

El Derecho es un orden normativo de la conducta humana. La conducta humana es objeto y contenido de normas jurídicas a las cuales ha de atemperarse, por cuanto el no hacerlo acarrea la puesta en marcha del aparato coactivo, esto es, la aplicación de las consecuencias jurídicas establecidas por las mismas normas para la conducta contraria a la que en ellas se preceptúa como debida.

Pero la conducta humana no es objeto exclusivo de la ordenación normativa jurídica, sino que existen otros complejos o sistemas de normas en los cuales la conducta es regulada desde puntos de vista distintos e incluso con criterios diferentes a los de las normas jurídicas.

Estos otros órdenes normativos son la moralidad, los usos sociales y la política.

La diferencia para establecer claramente la relación entre moral y Derecho podemos formularla así: Derecho y moral son dos puntos de vista sobre la conducta humana, lógicamente distintos, pues el primero afecta al acto en cuanto exteriorizado y la segunda al elemento interiorizado del mismo; el primero versa sobre el acto en cuanto lo pone en relación con los actos de otros sujetos y la segunda en cuanto lo refiere a la misma unidad del sujeto; el primero implica en su propia estructura normativa la aplicación de sanciones, y éstas son, en la segunda, un añadido extrínseco; el primero, por último, se ciñe al fin temporal del hombre y del Estado, mientras que la segunda tiende a su santificación.

El hombre, en algunas circunstancias de su vida se comporta con arreglo a ciertas normas que, si no tienen un carácter estricto de moralidad, tampoco pueden interpretarse pura y simplemente como Derecho. Son solamente eso: usos sociales, costumbres, convencionalismos, decoro social, como también se le ha llamado.

En cuanto que el Derecho es forma de vida social, puede decirse que consiste en usos, que es un sector de los usos sociales dotados de normatividad jurídica. Ahora bien, cuáles de estos usos posean normatividad jurídica y cuáles no, es cosa que no puede decidirse *a priori*, pues todo lo que es social puede ser juridizado, es derecho en potencia y depende del azar el que un legislador convierta en norma jurídica lo que todavía no lo es. Así, materias que parecen reservadas al convencionalismo –por ejemplo, el vestido y la comida– pueden ser materia jurídica. No se piense únicamente en los “uniformes”, militares o civiles,

que pueden ser objeto de determinaciones jurídicas, sino en el “motín de Esquilache” producido por una medida gubernativa sobre el clásico vestido español, o en las medidas de Mustafa Kemal Atatürk para europeizar el traje turco, etc.

Todo derecho, dice Guasp, supone formalmente la existencia de un medio social; sin sociedad no hay derecho. Una sociedad ya existente está en condiciones de convertir sus aspiraciones en normas –“necesidades establecidas”, en la terminología de Guasp– que por eso mismo forman el derecho.

De entre todas esas aspiraciones propiamente sociales, la primera que debe tenerse en cuenta es, sin duda, aquélla que señala el impulso de toda sociedad hacia su propia conservación. Llamamos **paz** a esa actitud o serie de actitudes sociales fundadas en la tendencia de todo ente social a su propia conservación. La paz se descubre así como el término que define a todos los valores de conservación en el derecho, como el primer gran principio jurídico en el que todo el derecho tiene que reflejarse de algún modo si quiere estar fundado.

Pero una sociedad que ya existe y que, incluso, se halla en trance de conservación garantizada, no tiene con eso cubiertas aquellas aspiraciones, satisfechos todos aquellos anhelos, que acaso quiera convertir en una “necesidad” verdadera, en una norma impuesta.

La sociedad humana, precisamente por serlo, está dotada de una innegable inclinación hacia su propio mejoramiento. El derecho debe también su razón de ser a tal aspiración. El nombre riguroso con que hay que designar a esta segunda gran justificación es, precisamente, el de la **justicia**. Justicia es perfeccionamiento, superación de un equilibrio por una nueva composición dinámica, un proceso más que un

estado. En este sentido, al lado de la paz, la justicia es el segundo de los grandes principios del derecho.

A estas funciones básicas del derecho, la paz y la justicia, el devenir histórico ha ido añadiendo múltiples quehaceres. El Derecho Administrativo, surgido de la Revolución Liberal, como básicamente exponen Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, fue construyendo sus técnicas con la atención puesta en la defensa de la libertad y de la propiedad del individuo frente a las eventuales injerencias no justificadas del poder público. A este orden de necesidades se ha venido a sumar en la época en que vivimos otro no menos importante a partir de la constatación, verdaderamente elemental, de la absoluta impotencia del individuo aislado para proveer con sus solas fuerzas a sus múltiples carencias y, correlativamente, de la no menos imperiosa necesidad de una actividad de entes públicos para suplir aquéllas y garantizar al ciudadano una asistencia vital efectiva capaz de asegurar su subsistencia a un nivel razonable. Es lo que la doctrina alemana llama Administración prestacional.

#### **4.2. Moral y Política**

El problema de la posibilidad de la política como orden normativo autónomo de la conducta humana es de origen reciente. Arranca de Maquiavelo.

Con anterioridad a Maquiavelo, las normas relativas al arte del Estado y del gobierno tenían carácter estrictamente moral. La finalidad del arte político, para los griegos consistía en hacer felices a los ciudadanos, pero en la ideología helénica, la felicidad consistía en la virtud. La más alta de todas las virtudes era la justicia y por eso el sentido todo del Estado radicaba en ser encarnación y realización de la justicia.



Durante la Edad Media la política apareció siempre como un concepto subordinado a la teología moral. Maquiavelo, al parecer, fue el primero en romper con esta consideración subalterna de lo político y pretendió deducir normas para la política de la consideración de la naturaleza tal como es y no tal como debe ser.

En este problema de la política aparecen involucrados dos temas completamente distintos; uno, el del reconocimiento de la política como ciencia o arte con objeto formal propio y sometido, por tanto, a reglas propias que no pueden reducirse sin más a preceptos teológicos o morales; y otro, el del reconocimiento de la política como ordenación normativa de la conducta humana, irreductible a las otras ordenaciones normativas que son la moral y la jurídica, es decir, la suposición de que ciertas acciones humanas no serían ni morales ni jurídicas, sino “políticas” y justificadas en tanto que acordes con esta normatividad específica, autónoma e irreductible a las otras. Aun cuando las dos cuestiones aparezcan a veces íntimamente vinculadas, son distintas por esencia y la resolución favorable de la primera no implica, ni con mucho, la solución afirmativa de la segunda.

La novedad radical que introduce Maquiavelo no consiste, como aparentemente pudiera parecer, en la emancipación de la política de la ética o de la religión; lo que Maquiavelo instituye es una doctrina que corta aún más profundamente la concepción monista: esa doctrina supone una diferenciación entre dos ideales de vida incompatibles y, por lo tanto, la existencia de dos moralidades, siquiera una de ellas ni siquiera pueda considerarse moral en el sentido estricto.

Si solo hay una solución para el enigma –nos dice Berlin– si sólo hay una respuesta verdadera para cada pregunta, entonces el único pro-

blema es primeramente cómo encontrarla, luego cómo llevarla a cabo y a continuación, cómo convertir a los otros a la solución, por la persuasión o por la fuerza. Pero si esto no es así (Maquiavelo contrasta dos formas de vida, pero podría haber, y salvo para monistas fanáticos, hay obviamente más de dos), entonces la senda se abre al empirismo, al pluralismo, la tolerancia y el arreglo.

Los “escandalosos” escritos de Maquiavelo iniciaron este último proceso. Ese fue el viraje decisivo. Sus consecuencias intelectuales, absolutamente no deseadas por su autor, fueron, por una afortunada ironía de la historia (que algunos llaman su dialéctica), las bases del mismo liberalismo que Maquiavelo hubiera seguramente condenado como débil y falto de una resuelta persecución del poder. Sin embargo, él es, a despecho de él mismo, uno de los hacedores del pluralismo, y de su –para él– peligrosa aceptación de la tolerancia.

Al romper la unidad original, Maquiavelo ayudó a que los hombres se hicieran conscientes de la necesidad de tener que hacer elecciones dolorosas entre alternativas incompatibles en la vida pública y en la privada. Tenemos que elegir –dice Berlin– y al elegir una cosa perdemos otra, tal vez irremisiblemente. «Si elegimos libertad individual ello puede exigir sacrificar cierta forma de organización que podría haber proporcionado una mayor eficacia. Si elegimos justicia podemos vernos obligados a sacrificar la misericordia. Si elegimos conocimientos podemos sacrificar la inocencia y la felicidad. Si elegimos democracia, podemos sacrificar la fuerza que nace de la militarización o de las jerarquías obedientes. Si elegimos igualdad, hemos sacrificado cierto grado de libertad individual. Si elegimos luchar para defender nuestra vida, podemos sacrificar ciertos valores civilizados, muchos de los cuales nos ha costado un gran esfuerzo crear. Sin embargo, la gloria y la dignidad

del hombre se basan en el hecho de que es él el que elige, y no eligen por él, de que él puede ser su propio amo».

Maquiavelo abrió la brecha en el monismo, pero el padre del concepto moderno de pluralismo cultural es Giambattista Vico. Vico vio con mucha más claridad que nadie antes que él que un tipo particular de locución, el uso y la estructura de la lengua, tiene una necesaria conexión orgánica con un tipo concreto de estructura política y social, de religión, de leyes, de vida económica, de moralidad, de teología, de organización militar, etc. Percibió antes que Herder, Hegel o Marx que las leyes y las costumbres son productos sociales que responden a las necesidades sociales cambiantes.

Vico es, por todo ello, el padre del concepto moderno de pluralismo cultural. Se enfrentó con sus tesis a la antigua concepción de la ley natural entendida como universal, absoluta y objetiva lo que exigía una valentía intelectual enorme.

Según Vico, lo correcto o incorrecto, la propiedad o justicia, la igualdad y la libertad, las relaciones entre amo y siervo, la autoridad y el castigo, son nociones que van evolucionando en cada una de las fases sucesivas entre las que habrá cierto parecido familiar, pero sin que ese parecido nos permita hablar de un rostro sin rasgos distintos que sería el rostro eterno de la humanidad.

La política –en opinión de Legaz- es una ciencia. Está penetrada de principios y puede ser objeto de una filosofía: si bien estos principios han de ser temperados y, por así decirlo, dosificados por consideraciones empíricas y oportunistas, y esta dosificación pertenece también a la ciencia política como ciencia empírica. Para que la política sea posible no ha de contar únicamente con el “deber” puro, sino que ha de contar

con la posibilidad de realizar más o menos ese deber con arreglo a las circunstancias concretas que determinan su existencia para el hombre. Hay ideales que, por su misma esencia, son inválidos para la política. El ascetismo, por ejemplo, no puede constituir el ideal y la finalidad de la acción política, del mismo modo que también Kant consideraba la moral como superior a la política; pero en tanto que se considera a ésta como una actividad necesaria, no puede proponerse como ideal ni como finalidad el ascetismo o cualquier valor incompatible con ella.

La política está constituida (o debe estarlo) –sigue Legaz– por puntos de vista sobre la justicia; pero así como el Derecho traduce ese punto de vista por medio de reglas rígidas y generales, que nunca pueden ser traspasadas ni aun por los órganos creadores de normas individuales y concretas, y la oportunidad y la conveniencia son -en el Derecho- criterios subalternos, en la política ocurre al revés: lo justo se determina a través de las posibilidades empíricas, y es el criterio de oportunidad y conveniencia el que adquiere la primacía y el que actúa como cedazo o retícula a través del cual se tamiza lo que, además, se considera objetivamente justo.

Dentro de la vida social, la política tiene un sentido muy preciso que afecta a la creación de la “sociedad civil” y su organización como Estado y, por consiguiente, implica un proyecto de modelación y encauzamiento de la vida social hacia los fines del poder estatal.

La política guarda una estrechísima relación con la “prudencia”. La prudencia política es la aplicación a las circunstancias concretas de los supremos principios de la Ciencia Política. Sus partes integrantes son memoria de lo pasado, inteligencia de lo presente, docilidad (sagacidad), razón industriosa, previsión, circunspección y cautela.

Pero además, la política es un arte puesto que la realidad del Estado, creada por el obrar político de los hombres que lo constituyen, es algo que permanece *ad extra* de quienes lo causan con su obrar. Pero el no ver en la política más que un arte es una de las características más acusadas del “maquiavelismo”.

No han faltado, como acabamos de ver, intentos de considerar la política como una ciencia incluso sujeta, por consiguiente, a las exigencias del método científico, como si de una ciencia natural se tratara. Desde esta perspectiva, las leyes científicas sustituirían a las leyes morales.

Nada de eso está justificado, a juicio de Berlin. No hay en el determinismo radical, en los modelos universales para el gobierno o en el acopio de largas series de datos empíricos, una base sólida que permita construir un sistema científico capaz de asegurar el éxito de las decisiones políticas.

No es esta, sin embargo, una opinión comúnmente aceptada. Las claves de ese éxito –nos dice Isaiah Berlin– hay que buscarlas no en la pretendida existencia de leyes científicas que lo comprende todo, sino en niveles menos pretenciosos, más modestos: la capacidad de comprender lo esencial de la vida pública y de integrar y sintetizar sus elementos; la convicción de que es vano esperar que lleguen de la ciencia todas las respuestas; el don privilegiado de saber usar la experiencia y la observación para adivinar por dónde van las cosas; la opción por el empirismo audaz y no por el reformismo temerario; la desconfianza hacia las leyes y métodos contrastados en campos de naturaleza física distintos de la vida social. Los gobernantes no tienen por qué ser científicos: no hay una ciencia política a la vista y mientras sea así, insiste Berlin, “pretender sustituir el juicio individual por una ciencia espuria

está desacreditado por la experiencia, lesiona el valor de las ciencias consolidadas y socava la fe en la razón humana”.

La política pide un servicio, una dedicación exclusiva y un reconocimiento de su primacía, y cuando se la desnaturaliza, haciéndola consistir en realización de lo que es superior a ella, cuando a ella, que es historia, se la pone al servicio de la metahistoria, toma a la larga su revancha.

Carl Schmitt ha intentado en un ensayo célebre —*El concepto de lo político*— fundar sobre bases rigurosamente autónomas el concepto de lo político, el cual radica, a su juicio, en la oposición de “amigo” y “enemigo”. Schmitt dice que toda teoría política auténtica parte del supuesto de que el hombre es malo por naturaleza. Schmitt pretende apoyar su tesis en una exégesis del texto evangélico: *diligite inimicos vestros*, amad a vuestros enemigos, pretendiendo que al decir Cristo *inimicos* excluyó conscientemente a los *hostes* (pues, de lo contrario hubiera dicho *diligite hostes vestros*), de suerte que sólo mandó amar al “enemigo privado”, pero no al “enemigo público” contra el cual se guerrea. Como puede verse, esto implica en el fondo el reconocimiento de dos morales: la moral auténtica aplicable al individuo y la moral política o, sencillamente, la política amoral, aplicable a los Estados, pero tan justificada como aquélla e incluso, implícitamente (primacía de lo público sobre lo privado), superior a ella. Pues “en la participación política a la cual se entrega el hombre, queda éste pretendido por la raíz misma de su ser. La política es el destino”. Ésta es la posición típicamente maquiavélica.

Si Maquiavelo es el prototipo de este separatismo, la política inglesa —ya preformada en la *Utopía* de Tomás Moro— es el caso típico de

un confusionismo que tiene como función convertir la moral en instrumento eficaz de dominación política. Inglaterra, justamente, es el país por excelencia que maneja polémicamente los conceptos de “humanidad”, “justicia”, “derecho”, “libertad”, etc., contra el enemigo político y como justificación de las propias decisiones políticas. Es inadmisibles desde todos los puntos de vista decir, con los escritores alemanes de los años anteriores a 1945, que sólo en el Estado alemán se llega a la superación del dualismo de moral y política, porque en él una y otra se identifican pura y simplemente, pues toda ética social es política y ninguna ley, ni siquiera la ley divina, podría aspirar a validez contra las leyes del Estado. Ya vimos a dónde llevó semejante teoría.

### **4.3. La Subordinación de la Política a la moral**

No podemos elevar lo político a valor autónomo –del mismo rango que el valor de moralidad– ni podemos creer, por consiguiente, que exista un sistema de normas ordenadoras de la conducta humana llamado “política”, coordinado con el sistema de las normas jurídicas y el de las normas morales y que, por lo mismo, pudiera contraponerse y enfrentarse con ellas.

Tenemos que oponernos a toda santificación de la política, actitud espiritual que tiene su raíz en la supervaloración de la acción por la acción misma.

La cultura política general de la Europa contemporánea, incluidos sectores laicos moderados, ha expresado, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial y la nefasta experiencia de los totalitarismos, una gran preocupación por encontrarle al Estado libre y democrático de derecho, una base “prepolítica, moral”, común y aceptable tanto para el pensamiento cristiano como para una cosmovisión laica, como ha

recordado reiteradamente el Papa Benedicto XVI. La disposición, nos dice también el Cardenal Rouco, a la superación del positivismo socio-político y jurídico de corte relativista con la finalidad de asegurar con esperanza de éxito el futuro de la forma de comunidad política, libre, solidaria, justa y democrática, inspirada y sostenida por los grandes valores de la mejor tradición humanística, espiritual y ética de Europa, se hace cada vez más manifiesta.

Hay, nos dice Berlin, ciertos principios morales que forman parte profunda de lo que concebimos como naturaleza humana. Han sido aceptados por la mayoría de los hombres durante, por lo menos, la mayor parte de la historia escrita; esos principios no pueden abolirse; no conocemos ningún tribunal, ninguna autoridad que pudiese, a través de algún procedimiento reconocido, permitir a los hombres prestar falso testimonio, o torturar libremente, o asesinar a otros hombres por placer. Se trata de una especie de retorno a la idea antigua del derecho natural, pero para algunos de nosotros, dice Berlin, con un ropaje empírico, no ya necesariamente basado en fundamentos teológicos o metafísicos. Equivale decir que no podemos evitar aceptar esos principios básicos porque somos humanos. La asunción de esos valores es la que determina que si “encontramos alguien a quien le parezca bien condenar al inocente o traicionar a los amigos o torturar a niños, lo consideramos inhumano”. Como estos principios son fundamentales y han sido reconocidos durante mucho tiempo de un modo generalizado, tendemos a considerarlos “normas éticas universales”. Esas normas son las que se contienen también en La Declaración de los Derechos Humanos de 1948.

Todorov también se ha manifestado sobre el particular y ha concretado los valores europeos pre-políticos que para él tienen validez universal. Esos valores son: la racionalidad, premisa necesaria para la



ciencia, la justicia social que humaniza el mercado, la democracia, la libertad individual, la separación de la Iglesia y el Estado, lo que es contrario a la ideocracia, pero no exige la ausencia o rechazo de los aspectos religiosos y la tolerancia.

Amartya Sen dice que no se pretende que las distintas ideas favorables al uso del razonamiento con fines de armonía social y humanidad hayan prosperado por igual en todas las civilizaciones del mundo. La idea no solo es falsa; también constituiría una necia muestra de conformidad mecánica. Pero una vez que advertimos que muchas ideas consideradas como la quintaesencia de Occidente también florecieron en otras civilizaciones, vemos también que no son específicas de una cultura, como a veces se sostiene. Al menos por esta razón no hace falta ser pesimistas con respecto a la perspectiva del humanismo razonado en el mundo, por mucho que el yihadismo parcial nos quiere convencer de lo contrario.

Tzvetan Todorov nos dice «Cuando se practica la ablación del clítoris en un país cuya ley lo prohíbe no hay razón para tolerarla como especificidad cultural. Lo mismo cabe decir de la violencia de género, otra “tradicón” muy extendida, e incluso de los malos tratos que se infligen en las cárceles y de los ataques a la libertad de expresión. Considerar que todas las prácticas tienen el mismo valor supone, bajo la apariencia de tolerancia, renunciar a la unidad de la especie y, en último término, juzgar a los demás como incapaces o indignos de gozar del mismo trato que nos está reservado a nosotros. La igualdad de derechos no es negociable.

Este reconocimiento de la pluralidad en el seno de la especie sólo es fértil si escapa del relativismo radical y no nos obliga a renunciar a nuestra humanidad común».

A juicio también de Todorov, existen, como antes se ha señalado, valores europeos prepolíticos que para él tienen validez universal, sin que contra esa fuerza expansiva puedan prevalecer prejuicios de un mal entendido multiculturalismo.

#### **4.4. La Ética y la Política en el Pensamiento de Max Weber**

##### La ética de la convicción y la ética de la responsabilidad según Max Weber

A los ojos de Max Weber, lo patético de la acción política está vinculado a la antítesis entre “la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción”. O bien obedezco a mis convicciones (pacifistas o revolucionarias, tanto da) sin preocuparme por las consecuencias de mis actos (ética de convicción), o bien me siento obligado a rendir cuentas de lo que hago, aunque no lo haya querido directamente, y entonces las buenas intenciones y los corazones puros no bastan para justificar mis actos (ética de responsabilidad).

Esta es para Weber una cuestión fundamental: toda acción ética orientada puede ajustarse a una de esas dos “máximas” que son esencialmente distintas y opuestas entre sí. No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad, o la ética de la responsabilidad a la falta de convicción. Pero sí hay una diferencia abismal entre las dos: quien actúa según la ética de la convicción y las consecuencias de los actos que realiza son negativas, no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios que los hizo así. Por el contrario, la máxima de la responsabilidad exige tener en cuenta las consecuencias previsibles de las propias acciones, de las que solo nosotros tendremos que responder.

Por otra parte, Max Weber no se cansa de subrayar la distancia existente entre los proyectos de los hombres y las consecuencias de sus acciones. No se trata de poner en duda la perpetua diferencia entre lo que los hombres anhelan y lo que al final tiene que soportar cuando pensamos, por ejemplo, en las esperanzas iniciales de Lenin y la posterior y cruel realidad del estalinismo, o cuando recordamos la fe que inflamaba el ánimo de tantos jóvenes alemanes a comienzos de los años 30 del siglo pasado y traemos a la memoria algunos de los muchos horrores del nazismo. La Historia es la tragedia de una humanidad que hace su historia, pero no sabe la historia que hace. La acción política es pura nada cuando deja de ser un esfuerzo constante para actuar con claridad y no verse traicionado por las consecuencias de las iniciativas adoptadas por los hombres.

La ética del hombre de acción es la ética de la responsabilidad.

La ética del hombre de acción es ciertamente, para Weber, la ética de la responsabilidad. El Estado es la institución que se caracteriza por reclamar para sí, en una colectividad dada, el monopolio de la violencia física legítima. Entrar en política es participar en conflictos en los que se lucha por el poder: el poder de influir sobre el Estado y, a través de él, sobre los distintos grupos que lo componen. Pero, al mismo tiempo, queda uno obligado a someterse a las leyes de la acción, aunque sean contrarias a nuestras íntimas preferencias, y a buscar la lógica de la eficacia.

No hay duda de que un político debe estar convencido y ser responsable de lo que hace. Pero ¿cuál es la elección moral cuando, en condiciones extremas, es preciso mentir o perder, matar o ser vencido? Para el que sigue la ética de la convicción, lo primero es la verdad; para el que sigue la ética de la responsabilidad, lo esencial es conseguir lo mejor

para la sociedad. El primero opta por la afirmación intransigente de sus principios antes que por el éxito de la colectividad. El segundo sacrifica sus convicciones personales a las necesidades del triunfo colectivo.

#### **4.5.El Realismo de Raymond Aron**

El pragmatismo de Raymond Aron cuando comenta el pensamiento de Max Weber, es admirable. Aron cree que los “conflictos” sobre los que tanto dramatiza Max Weber no son en modo alguno irreductibles. En nuestras sociedades podemos preocuparnos al mismo tiempo por la desigualdad de los hombres y la reducción de las desigualdades económicas o podemos aceptar la realidad de las desigualdades naturales sin dejar por ello de favorecer el libre desarrollo de los talentos individuales. Podemos aceptar la existencia de una jerarquía social y esforzarnos porque sea justa y equitativa mediante la libre elección de sus responsables y haciendo que sea tolerable a los gobernados limitando las prerrogativas y los privilegios de los poderosos. Quien pretende ignorar uno y otro de estos supuestos no comete seguramente un error científico o una falta moral, pero como mínimo hay que decir que esta persona resulta poco razonable.

#### **4.6.La Ética y la Política según Ortega**

##### La obligación ética de la política.

Ortega se pregunta en primer lugar si es obligatorio dedicarse a la política. A esta pregunta contesta en una conferencia pronunciada en la Sociedad “El Sitio” de Bilbao el 12 de marzo de 1910 con el título de *La pedagogía social como programa político.*

En otros países –dice Ortega– acaso sea lícito a los individuos permitirse pasajeras abstracciones de los problemas nacionales. El francés,

el inglés, el alemán (de los años veinte en que escribía Ortega) viven en medio de un ambiente social constituido. Sus patrias no serán sociedades perfectas, añade, pero son sociedades dotadas de todas sus funciones esenciales, servidas por órganos en buen uso. Entre nosotros el caso es muy diverso: el español que pretenda huir de las preocupaciones nacionales será hecho prisionero de ellas diez veces al día y acabará por comprender que para un hombre nacido entre el Bidasoa y Gibraltar es España el problema primero, plenario y perentorio. Este problema es, como digo, el de transformar la realidad social circundante. Al instrumento para producir esa transformación llamamos política. El español necesita, pues, ser antes que nada, político. Los hechos pronto desmintieron el optimismo germanófilo de Ortega. A los alemanes de pocos años después no les faltaron razones para preocuparse de la salud política de su patria. Nosotros tenemos ahora una democracia consolidada, pero son muchos los problemas que tenemos en el horizonte y yo invito a todos a hacer política, o cuanto menos a exigir a los políticos dedicación, honestidad y acierto.

### Ética de los fines y de los medios

Ortega tiene también una concepción ética de los fines de la política. La política –nos dice– puede significar dos cosas: arte de gobernar o arte de conseguir el Gobierno y conservarlo. De otro modo: hay un arte de legislar y un arte de imponer cierta legislación. Pensar qué ley es la más discreta en cada caso y pensar qué medio habría para hacer que esa ley llegue a convertirse en ley escrita y vigente, son cuestiones muy distintas, pero es menester repetir a toda hora que es un acto inmoral convertirse en conquistador del poder sin crearse previamente un ideal gubernativo.

Entre nosotros –nos sigue diciendo– se ha hecho una separación indebida de la política de acción y la política del ideal, como si la una tuviera sentido huérfana de la otra. La ética de los fines exige que el político sirva por encima de todo al interés general y no al interés de obtener y conservar el poder por el poder, mucho menos para enriquecerse o para enriquecer o beneficiar activamente a sus amigos o seguidores. Ortega aparte de defender esta ética de los fines también defiende una ética de los medios; no todo vale en este campo.

## 5. *LA POLÍTICA, LAS INSTITUCIONES Y EL PROGRESO ECONÓMICO*

Karl Popper escribió: “El principio ético supremo que debe guiar la política es el alivio del sufrimiento”. Eso nos hace ver la intensísima relación que hay entre la política y la economía. De esto nadie nos puede ilustrar mejor que Joel Mokyr en su libro *Los Dones de Atenea*.

Uno de los principales redescubrimientos de la nueva teoría del crecimiento y de las recientes investigaciones sobre el desarrollo económico –nos dice Joel Mokyr– es la importancia que tienen la innovación, las instituciones y la política.

La tradición de la honradez, el trabajo duro, la frugalidad y la educación de los hijos se transmite de generación en generación y pueden, de hecho, ayudar a mejorar a una economía; pero si la base del conocimiento útil no aumenta, estos laudables esfuerzos acabarán consiguiendo rendimientos decrecientes. Sólo un incremento del conocimiento útil puede hacer desaparecer, de forma permanente, ese límite al aumento de la prosperidad.

Pero todo junto: el trabajo duro, la iniciativa, la frugalidad, la innovación solo traerán consigo el crecimiento si son adecuadamente recompensados y este tipo de recompensas las determinan la estructura institucional y la política. Políticas que fomenten la competencia y allanen los obstáculos, frenos y barreras, incrementarán las rentas de las economías.

Las diferencias económicas entre las dos Coreas y las dos Alemanias son un duro recordatorio de lo importantes que son las reglas sociales según las cuales se participa en el juego económico.

En esta tesis insisten los profesores Acemoglu y Robinson, en su conocido libro, *Por qué fracasan los Países*. Ellos se valen del caso de la ciudad de Nogales dividida en dos por una alambrada que separa México de los Estados Unidos. Y ellos encuentran una explicación sencilla y obvia a las tremendas diferencias que hay entre esas dos mitades de Nogales: la propia frontera que las separa.

Nogales (Arizona) está en Estados Unidos. Sus habitantes tienen acceso a las instituciones económicas estadounidenses, lo que les permite elegir su trabajo libremente, adquirir formación académica y profesional y animar a sus empleadores a que inviertan en la mejor tecnología lo que, a su vez, hace que ganen sueldos más elevados. También tienen acceso a instituciones políticas que les permiten participar en el proceso democrático, elegir a sus representantes y sustituirlos si tienen un comportamiento inadecuado. Por tanto, los políticos proporcionan los servicios básicos (desde sanidad pública hasta carreteras y ley y orden) que demandan los ciudadanos. Los de Nogales (Sonora) no tienen tanta suerte. Viven en un mundo distinto moldeado por diferentes instituciones. Éstas crean incentivos muy dispares para los habitantes

de las dos Nogales y para los emprendedores y las empresas que desean invertir allí. Los incentivos creados por las distintas instituciones de las dos Nogales y los países en los que están situadas son la razón principal que explica las diferencias en prosperidad económica a ambos lados de la frontera.

Estos autores nos demuestran que los modernos y admirados “órdenes políticos de libertad” del mundo occidental, con sus tres pilares: el gobierno representativo, la economía de mercado y el estado de derecho, son las tierras más fértiles para alcanzar el crecimiento económico y el bienestar de la gente, son las tierras de las sociedades abiertas popperianas.

## 6. *ELOGIO DE LA POLÍTICA: LA TRANSICIÓN*

Quiero terminar mi discurso haciendo una referencia al momento actual que vive España. Quiero hablar de la España de la Transición y del valor de la política.

A partir de 1975 este viejo Reino de España, de la mano de su Rey, escribió una de las páginas más hermosas de su historia. Tras siglos de invierno de la desesperación llegó, al fin, la primavera de la esperanza. La Transición fueron *Los mejores años de nuestra vida*. España se encontró a sí misma y encontró su lugar en el mundo. La España de muros desmoronados de Quevedo, cuya historia, según Ortega, era la historia de una decadencia, dio una lección inesperada e inolvidable al mundo, una lección de sabiduría, tolerancia y grandeza.

Fuimos convocados, como quería Ortega, a un proyecto sugestivo de vida en común.



España superó su cainismo irrefrenable, enterró las páginas más amargas y los abismos más profundos de su historia. Hicimos nuestro sueño de Martin Luther King: nos sentamos juntos a la mesa de la hermandad. Felizmente superamos los versos que hielan el corazón e hicimos feliz a Antonio Machado. Alcanzamos las libertades, “La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos”.

Miramos al futuro y eso permitió que desterrásemos la España oscura, aldeana y mezquina; angosta y terrible. La desterramos y confinamos para siempre, como dicen los bellísimos versos de Luis Cernuda:

*Allá, allá lejos  
Donde habite el olvido.*

Pues bien, estos años de la Transición han sido un inmenso éxito colectivo, un inmenso triunfo de España y los españoles, le pese a quien le pese. La estabilidad institucional que nos proporcionó la Constitución de 1978 permitió un enorme desarrollo económico, y propició también que el bienestar de los españoles alcanzase cotas insospechadas. Es la España de la Transición un claro ejemplo de la importancia de las instituciones y la política para el desarrollo económico.

Hoy algunos, al socaire de la durísima crisis económica que todavía padecemos, atacan el gran edificio de la Transición, una de las obras más deslumbrantes de la arquitectura política del Siglo XX y certifican, también, la muerte de la Constitución de 1978.

En esta hora en que en España se duda de la política y de los políticos, yo quiero reivindicar la Transición y la Constitución de 1978 y quiero reivindicar también a la política y a los políticos: políticas como

las que se han desarrollado estos años, que son de suma importancia; políticos que no son amos sino sirvientes del interés general, el único imperativo al que ha de estar sometida la política.

La desafección entre los ciudadanos y la política que promueven populistas y demagogos irresponsables es tremendamente peligrosa. Los populistas y demagogos, entusiastas del cuanto peor mejor, son la lepra de los pueblos y basta con recordar la República de Weimar. La política es absolutamente esencial. Ya sabemos que, según Ortega, es el único instrumento con que contamos para transformar la realidad social circundante y yo os quiero decir que la política es una de las vocaciones más nobles a las que servir. Permitidme citar unas palabras del Papa Francisco, que en un discurso criticando frontalmente la corrupción –críticas que comparto al cien por ciento– añadió: “la política, tan denigrada, es una altísima vocación, es una de las formas más preciosas de caridad, porque busca el bien común”.

La política es imprescindible porque solo ella cabalga hacia el futuro, porque solo ella recita los versos de Auden:

*Hacia derrotas nuevas ha de ir todavía,  
hacia dolores nuevos y mayores,  
y hacia la derrota del dolor.*

La política es indispensable porque solo ella hace que el futuro nos pertenezca; porque solo ella cabalga hacia la DERROTA DEL DOLOR.

*José Manuel Romay Beccaría*

II

CONTESTACIÓN

del

ILMO. SR.

DON DOMINGO BELLO JANEIRO



Excmas. e Ilmas. Autoridades

Sres/Sras. Académicos/as

Sras. y Sres.

Constituye un motivo de especial satisfacción, y orgullo, tener la oportunidad de contestar este discurso, tanto por el tema sobre el que versa, relativo al derecho y la política, cuanto por su autor, el presidente del Consejo de Estado y, desde luego, por su predecesor en la medalla, el presidente Fraga.

Don Manuel Fraga Iribarne lee su discurso de ingreso, en esta Real Academia, el 23 de septiembre de 1988, que versó sobre El pensamiento regionalista de Alfredo Brañas en la perspectiva actual de España y Europa, sustituyendo a Isidoro Millán Mariño y no volvió a intervenir en nuestra Academia, por su escrupuloso respeto institucional al coincidir con su etapa de dieciséis años de Presidencia de la Xunta de Galicia, hasta que tuve el altísimo honor de poder elegirlo para dar contestación a mi discurso de ingreso sobre El desarrollo del Derecho Civil gallego en el marco constitucional el 24 de febrero de 2006.

Ahora vuelve a estar, una vez más, bien presente entre nosotros y por mi parte, como entonces, protocolariamente, no pude agradecer en público su generosa y cariñosa intervención aprovecho esta ocasión que me da la amable invitación de José Manuel Romay Beccaria, que tanto

me honra y agradezco, para hacerlo constar por escrito en la misma línea que nos ha dejado de manifiesto en su texto su sucesor en esta Academia. Es justo reconocer la intensa dedicación de servicio al interés general de Manuel Fraga, con escrupulosa honestidad en el manejo del dinero público, que bien lo aprendió de pequeño en Villalba de la mano de su padre el alcalde Fraga Bello y de la voluntad de hierro de su madre, María Iribarne, lo cual tiene gran paralelismo con el nacimiento de la propia vida y, desde luego, de la vocación política de nuestro nuevo académico.

De su muerte relata en sus Memorias el verdadero y profundo sentimiento de todo el pueblo y la conciencia, al morir un padre, que queda uno en primera fila, en el gran drama de la vida y la muerte y cuando falleció su madre, mujer fuerte, del Antiguo Testamento, concluye sabiendo que lo esperan en lo alto y que las muertes de los justos levantan el ánimo habiendo de morir después de vivir una vida justificable. Hablaba con ella todos los días, estuviese donde estuviese. Al igual que con sus hijos y nietos.

Dejó escrito que contó como principios básicos en su vida los inculcados en su niñez por ambos, que le recordaban, predicando con el ejemplo, que no había más camino que el trabajo organizado y la vida sería dentro de reglas morales respetadas, asumiendo la frase de Don Quijote a Sancho Panza: “Podrán los encantadores hurtarme la ventura, mas el esfuerzo, imposible”.

Su visión de futuro se resume en el título de su último libro actualizando el citado por José Manuel Romay sobre Administración Única, que lleva por rúbrica El Estado Autonómico, en que tuve el honor de colaborar, publicado en 2009 por la Universidad Rey Juan Carlos, ha-

biendo comenzado su inmensa producción bibliográfica con la traducción del latín, siendo estudiante, del tratado La Justicia y el Derecho de Molina y sobre la acción de jactancia, citado, nada menos, que por el catedrático de derecho civil y presidente del Tribunal Supremo, Castán Tobeñas, que se presentó, con las pruebas de imprenta, en su pensión de estudiante para conocerlo.

Al margen de una continuidad interna, debida a principios éticos, y a un carácter dispuesto a profesar sus ideas con honradez, dando cuenta de los caudales públicos que se le confiaron, grandísima preparación intelectual y vastísima cultura, nos ha dejado una persona entrañable, generoso en el consejo y con grandes valores para quien “no le era ajeno nada de lo humano”.

Nadie más adecuado, desde luego, para sustituirlo que quien desde hoy ocupa su medalla. José Manuel Romay Beccaria es bien conocido de todos nosotros y, desde luego, su curriculum profesional le ha hecho merecedor, más que con creces, de su ingreso en esta academia que nos acoge sucediendo con toda justicia en la medalla a Manuel Fraga Iribarne.

José Manuel Romay Beccaría, nació en Betanzos (A Coruña) el 18 de enero de 1934. Estudió el bachillerato en el Colegio de los Padres Jesuitas de Vigo y obtuvo Premio Extraordinario en el Examen de Estado. Cursó la carrera de Derecho en la Universidad de Santiago de Compostela, y obtuvo Matrícula de Honor en todas las asignaturas menos en una. Realizó cursos de verano en la Universidad de Santander, y en Alemania en las Universidades de Kiel y Heidelberg. Se licenció en 1956 con el Premio Extraordinario nº 1 de la Facultad de Derecho Compostelana. Este mismo año le fue concedido un Accésit al Premio Nacional

Fin de Carrera y el Premio Calvo Sotelo. Durante los cursos 1956-57 y 1957-58 fue profesor ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago y realizó, bajo el patrocinio de la Fundación “Juan March”, un trabajo sobre “El Régimen Jurídico – Administrativo de la Concentración parcelaria en España”.

El mismo nos cuenta que descubrió el Consejo de Estado estudiando Derecho en Santiago. Y nació ya su ilusión por llegar a esa casa, pues en Compostela le dio clase un profesor de Derecho Administrativo muy competente que conocía muy bien lo que estaba haciendo en aquel momento este organismo, que era algo importantísimo, pues había un elenco de letrados de la talla de Eduardo García de Enterría, Jaime Guasp, Luis Díez del Corral, José Antonio García Trevijano, José Luis Villar Palasí... casi todos ellos catedráticos de Universidad que llevaron a cabo la modernización del Derecho Administrativo español.

Gracias a aquel docente en Santiago se asomó por primera vez al Consejo de Estado y tuvo la ilusión de algún día poder llegar a trabajar en el mismo. De ahí que preparara las oposiciones y las aprobara pronto y brillantísimamente. Este organismo aporta una visión muy completa del quehacer administrativo y de la política, que se traduce a menudo en proyectos de ley o resoluciones administrativas, cuyo profundo conocimiento ha servido de mucho a nuestro nuevo académico en la aplicación práctica de la regulación de la vida social de nuestra comunidad.

En 1959 ingresó por oposición en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, que hoy preside por segunda vez. Precisamente, en el discurso de toma de posesión de la primera ocasión en que presidió tan digna institución nos recuerda la llamada de la política en el seno de su familia viendo el trato afable y solícito de su padre (que falleció,



con 53 años, cuando el hijo contaba 16) con las gentes humildes de la provincia de La Coruña a las que él servía como Presidente de su Diputación aprendiendo el hijo la lección de la nobleza de la política, de la que tan brillantemente nos ha ilustrado, cuando su padre encontraba en la sonrisa de los niños de la Casa Cuna por quienes se desvivía o en la mirada agradecida de los viejos paisanos que veían –y no creían- llegar la luz a su aldea una recompensa superior a cualquier otra.

En efecto, el padre del nuevo académico fue pionero en la modernización de la agricultura en Galicia y durante muchos años Presidente de la Diputación Coruñesa. De su ejemplo nació la vocación que a José Manuel Romay le llevó a ejercer esa actividad maravillosa de la que nos ha hablado tan brillantemente en esta solemne sesión que es la política, por lo que tiene de creación, de amor, de donación, de entrega y de compromiso.

José Manuel Romay pudo apreciar en primera persona cómo su padre se desvelaba por mejorar el hospital provincial y atender a los niños de los hospicios y eso le quedó siempre grabado recordando, por ejemplo, en reciente sesión, la anécdota del aristócrata gallego que dejó en herencia el Pazo de Mariñán, que estaba en muy malas condiciones, a la Diputación de La Coruña, y cómo su padre, sacando el dinero de donde pudo, hizo una primera reconstrucción con la idea de que allí pasaran el verano los niños de los hospicios y se bañaran en la ría de Betanzos. Instaló una granja para mejorar su alimentación y eso le pareció al niño que ver la satisfacción que le reportaba a su padre hacerlo revelaba que esta clase de actividades aportaban mucho aunque, desde luego entonces, el desempeño de ese cargo no tuviera relevancia económica –tampoco la tiene ahora, en general.

Su vocación política en verdad que es muy antigua, y nació en su propia casa, siendo su padre presidente de la Diputación de La Coruña desde que tenía cinco años hasta que cumplió los 16, cuando murió. Vivió su dedicación a estas funciones que, en aquel momento, revestían una gran profundidad y calado social, pues de las Diputaciones dependían los hospitales provinciales, que eran centros de beneficencia adonde acudía gente con pocos recursos económicos –los que los tenían iban a sanatorios privados–. También de las diputaciones dependían las casas-cuna, adonde iban los niños de los hospicios; y estaban muy involucradas en el desarrollo rural: la electrificación de las aldeas gallegas en aquellos años 40.

Los Romay Beccaria eran una familia acomodada, pero no rica. Cuando muere el progenitor, falta su ingreso en la casa, pero su madre, mujer muy inteligente y de mucha determinación, puso la educación de sus hijos por encima de todo, de modo que si hubo que vender algo lo hizo antes de que no estudiaran los hijos y hoy, ambos, estarán bien orgullosos de su herencia. Fueron años de escasez. Estuvo interno en el Colegio de los jesuitas en Vigo y vio lo que era la carencia de muchas necesidades primarias. España lo pasó mal y hubo que trabajar mucho para sacar adelante el país.

Es cierto que Romay tuvo también la fortuna de estar siempre apoyado por la fecunda familia que formó, al lado de una mujer maravillosa con la que lleva casado casi 60 años, y con la que ha tenido cinco hijos fundamentalmente buenos, que es la virtud más importante que se puede tener en la vida. Trabajadores, se defienden en sus profesiones, que van desde economistas a abogados, a lo que hay que añadir la felicidad que les dan sus doce nietos o, mejor dicho, diez nietas y dos nietos, con los que están permanentemente en contacto tanto en Galicia, donde viven

dos hijos y seis nietos, cuanto en Madrid, donde viven el resto, tres hijos y otros seis nietos.

Su padre fue pionero en la modernización de la agricultura en Galicia. De su ejemplo nació la vocación que a José Manuel Romay le llevó a ejercer la política, por lo que tiene de creación, entrega y compromiso.

Curtido como nadie en el oficio, el actual presidente del Consejo de Estado corona con este puesto su trayectoria política, que bien puede tildarse de fecunda, coherente y longeva. Su atracción por el órgano que ya encabezó en 2003 fue permanente a lo largo de su vida y, como hemos adelantado, se remonta a sus años universitarios en la década de los 50. José Manuel Romay Beccaría encaja sus funciones con su ideario personal, el que lo ha mantenido en altísimos cargos administrativos y que él mismo define como “un pensamiento liberal reformista repleto de conciencia social y presencia del Estado”.

Dichas ideas políticas, de las que nos ha dado siempre buena cuenta, tienen que ver también con su tradición familiar pues su padre era un liberal, había estado en las juventudes mauristas y participó de esa línea de pensamiento, lo que a nuestro académico esa ideología le pareció muy defendible y muy razonable. Aprendió que le atraían planteamientos liberales, pero de un liberalismo reformista, lo que ahora se conoce como la economía social de mercado, que en realidad inventó Ludwig Erhard Grabstätte, el primer ministro importante de Economía alemán después de la guerra, que era un liberal pero sabía que el Estado también tenía que estar presente en la vida social y económica, y corregir los límites del liberalismo.

A juicio de Romay el mercado está muy bien pero no satisface todas las necesidades y ha de estar completado con una acción estatal, y esa economía social de mercado es lo que subyace en su propio pensamiento político e ideológico complementado con los grandes pilares del orden de libertad que disfrutamos: el orden representativo, la economía de mercado y el Estado de Derecho. En definitiva, lo que defendieron grandes pensadores como Raymond Aron, Karl Popper o el propio Erhard.

Entre 1959 y 1962 fue colaborador de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno y publicó diversos trabajos sobre distintos aspectos de la Reforma Administrativa. Desde 1960 a 1963 fue jefe de Servicio del Suelo de la Gerencia de Urbanismo. Asimismo, fue de 1961 a 1963, Profesor de Derecho Urbanístico en el Instituto de Estudios de Administración Local.

De septiembre de 1963 a mayo de 1966 ocupó el cargo de Secretario General de Sanidad, con categoría de Director General. Puso en marcha en España la primera vacunación masiva de Poliomeilitis y su gestión mereció un amplio reconocimiento nacional e internacional, pues dicha campaña de vacunación contra la polio en 1963, que, brillantemente, dirigió, permitió vacunar a más de ocho millones de niños y erradicar casi por completo la enfermedad en España gracias a la vacuna Sabin (creada por el científico homónimo) que aún se utiliza. Sin duda alguna fue la mejor campaña de vacunación contra la polio del mundo; y, en concreto, así lo juzgó de forma pública el doctor Peña, catedrático de Pediatría de Santiago.

La Ley de Bases de 1963, aprobada bajo su mandato como secretario de Estado de Sanidad, supuso el desarrollo articulado de la prestación

asistencial en España y condicionó las responsabilidades que Romay Beccaría desempeñó en años sucesivos, pues, como bien señala, “Fraga me relacionaba con la sanidad antes de ser consejero en Galicia”.

En 1970 volvió a la Administración activa para hacerse cargo del Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo. Su trabajo en ese Gabinete tuvo como fruto principal la Ley 19/1975 de 2 de mayo, sobre Reforma de la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y colaboró en la elaboración del libro “El Derecho de la Ordenación del Territorio en Europa” de la Universidad de Nothingan.

En junio de 1973 fue nombrado Director del Instituto de Estudios de la Administración Local. En enero de 1974 pasó a ocupar la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia del Gobierno hasta enero de 1976. En enero de 1976, con el primer Gobierno de la Monarquía, el Vicepresidente para Asuntos del Interior y Ministro de la Gobernación, D. Manuel Fraga, le nombró Subsecretario de Gobernación (hoy Interior), cargo que desempeñó hasta julio de ese mismo año.

En estos difíciles años, José Manuel Romay tuvo importante ocasión de ocupar cargos de responsabilidad siempre en la línea de buscar una salida pacífica, claramente en la senda democrática, a la situación que teníamos. Fueron períodos muy duros porque había algunos planteamientos muy rupturistas de formaciones de la extrema izquierda. Se libró una ardua batalla por el predominio de esos planteamientos frente a los de corte reformista que otros defendían. Y Fraga, con la inestimable ayuda de Romay, entre otros, en ese sentido, trabajó muy duramente y dejó las cosas preparadas para que, después, Adolfo Suárez, con inteligencia y con genialidad desplegase todo el desarrollo de la Transición en los siguientes años.

A partir de entonces y hasta 1982 volvió al Consejo de Estado como Letrado y ejerció la profesión de Abogado en asuntos compatibles con su condición de funcionario. En 1982, fue nombrado Vicepresidente de la Xunta de Galicia en el primer Gobierno Autonómico, presidido por Gerardo Fernández Albor, y deja ya definitivamente su actividad como Letrado del Consejo de Estado.

En las Elecciones Generales de 1982, 1986, 1989 y 2000 fue diputado del Congreso Nacional, por la provincia de A Coruña. En 1987, fue concejal del Ayuntamiento de A Coruña, Diputado provincial y ocupó el cargo de Presidente de la Diputación Provincial de A Coruña, desde 15 de julio de 1987 a 16 de junio de 1989 (sucediendo a su padre, 37 años después).

En 1990, en el Primer Gobierno de D. Manuel Fraga en Galicia, ocupa primero el cargo de Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes, hasta octubre de 1991 y luego pasa a ser Consejero de Sanidad hasta 1996. En 1993 es elegido también miembro del Parlamento de Galicia.

En el momento en que asume Agricultura en nuestra autonomía con Fraga, era un área que no estaba transferida y, desde luego, uno de los encargos más importantes que tuvo en aquellos años fue organizar el servicio de lucha contra los incendios forestales, un problema histórico, y, desde luego, fue impresionante su trabajo. De hecho, sigue funcionando –naturalmente, perfeccionado– y hoy es uno de los mejores de España. Tuvo la oportunidad también de trabajar en lo mejor de la ganadería gallega y hacer el saneamiento de todo el ganado; pasamos de tener los peores índices de sanidad animal a tener los mejores. Hasta pudo hacer un plan de mejora genética del ganado, de forma que la producción media de leche vacuna en Galicia pasó de 3.000 litros al año a 9.000.

En 1996 fue nombrado Ministro de Sanidad y Consumo, cargo que ocupa hasta 2000, en que fue elegido nuevamente Diputado en el Congreso por la provincia de La Coruña y, en junio siguiente pasa a ocupar la Presidencia de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados hasta el día 3 de Enero de 2003, fecha en que fue nombrado por primera vez, Presidente del Consejo de Estado, cargo que desempeña hasta abril del 2004.

En su primer año en el Ministerio de Sanidad se creó una subcomisión parlamentaria encargada de consensuar las líneas del sistema sanitario y puso en marcha medidas de contención del gasto farmacéutico que afectaron a todos los agentes (industria, farmacias, médicos y usuarios), así como para la reducción de las listas de espera.

Fue uno de los artífices del nacimiento de las fundaciones como fórmula para la gestión de los hospitales, más eficiente que la gestión directa, a partir de la Ley de Nuevas Fórmulas de Gestión de 1997, teniendo como primeras experiencias los centros de Alcorcón y Manacor, y de la potenciación de los medicamentos genéricos.

En el Ministerio alcanzó un acuerdo, con amplio consenso, para el modelo de reparto de la financiación, promoviendo un decreto por el que se dejó de financiar por la Seguridad Social un total 834 fármacos utilizados para síndromes leves y trabajando en un Plan Estratégico con más autonomía de gestión a los centros hospitalarios y en la Ley de Acompañamiento con la posibilidad de transformar los hospitales del Insalud en fundaciones públicas, constituyéndose durante su etapa el Centro Nacional de Oncología y aprobándose el decreto de precios de referencia.

El desarrollo sólido y sostenible del seguro obligatorio de enfermedad como origen de la sanidad española, aprobado ya durante los años 40, y, desde luego, los valores de universalidad y equidad pagados con impuestos de forma íntegra de la sanidad pública española, que además cuenta con los mejores profesionales, constituyen uno de los grandes logros políticos del que Romay Beccaría se puede sentir con plena razón más que copartícipe y que tanto tenemos que agradecerle.

Fue elegido Senador por designación del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia el 29 de noviembre de 2011 y cesa en ese cargo el 2 de mayo de 2012, para tomar posesión nuevamente como Presidente del Consejo de Estado, el día 3 siguiente, cargo que ocupa en la actualidad.

A lo largo de esos años pronunció numerosas conferencias en Universidades, Academias, Colegios de Abogados, etc. Publicó numerosos artículos de prensa relacionados con la Sanidad, la Globalización o los retos económicos de Galicia y numerosos trabajos relacionados con su especialidad sobre cuestiones sanitarias, urbanísticas, autonómicas, y, desde luego, relacionadas con el pensamiento político

Es autor, además, de dos libros de divulgación del pensamiento político, de enorme relevancia, categoría intelectual y prestigio académico, **LECTURAS PARA ESTOS TIEMPOS: SOCIEDAD ABIERTA, GLOBALIZACIÓN, INMIGRACIÓN, MULTICULTURALISMO**, y **LECTURAS PARA ESTOS TIEMPOS: HUMANISMO, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA**. (Este último en colaboración con José Luis González Sobral).

En 1965 se le concedió la Gran Cruz de la Orden Civil de Sanidad y en 1966, la Gran Cruz del Mérito Civil; en enero de 1977, S.M. el Rey



le distinguió con la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica. En el año 2000 le fueron concedidas la Gran Cruz de Carlos III, y la Gran Cruz al Mérito de la República de Austria. En 2004 recibió la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort. En 2013 se le otorgó también la Gran Cruz al Mérito de la Guardia Civil. Ha sido distinguido igualmente con la Medalla de Oro al Mérito Sanitario de Galicia y con el Premio Montero Ríos, entre otros muchos reconocimientos.

Es además “Hijo Predilecto” de Betanzos, su ciudad natal desde 1964 y en 1996 el Ayuntamiento de Betanzos le hizo entrega también de la Medalla de Plata de la ciudad.

En cuanto al discurso de ingreso, desde luego está magníficamente escrito, como bien, dice, manejando con una mano la pluma mientras que con la otra empuña la espada de la gestión diaria, ahora en la presidencia del Consejo de Estado, unidas ambas, la pluma y la espada, porque, como dijo Quevedo “con la pluma vuela el hierro que ha de herir”.

Con el rigor que le caracteriza, comienza por establecer con toda claridad la diferencia entre moral y Derecho como dos puntos de vista sobre la conducta humana, lógicamente distintos, afectando el primero al acto en cuanto exteriorizado, y la segunda al elemento interiorizado del mismo de modo que el primero versa sobre el acto en cuanto lo pone en relación con los actos de otros sujetos, y la segunda en cuanto lo refiere a la misma unidad del sujeto tras lo que añade que el primero implica en su propia estructura normativa la aplicación de sanciones, y éstas son, en la segunda, un añadido extrínseco para concluir en esta primera aproximación que hace el ilustre jurista con que comienza su discurso con la constatación de que el Derecho se ciñe al fin temporal del hombre y del Estado, mientras que la moral tiende a su santificación.

Tras ello lleva a cabo un ensayo intelectual sobre el tema del máximo nivel con las mejores citas de Maquiavelo, Kant, Carl Schmitt, Max Weber, Raymond Aron, Karl Popper, Sen, Vico, Berlin, Todorov, Sartori, Ortega y Gasset o el Papa Francisco.

Bien destaca que Maquiavelo abrió la brecha en el monismo pero que el padre del moderno concepto de pluralismo cultural es Giambattista Vico. Es destacable, siguiendo a Berlin, la valentía intelectual de Vico, puesto que era una empresa muy temeraria atacar la antigua concepción de la ley natural entendida como universal, absoluta y objetiva; un conjunto de verdades eternas a cuya luz Europa había vivido durante dos milenios. Según Vico, lo correcto y lo incorrecto, la propiedad y la justicia, la igualdad y la libertad, las relaciones entre el amo y el siervo, la autoridad y el castigo, son nociones que van evolucionando en cada una de las fases sucesivas, entre las que habrá un cierto parecido familiar, pero ese parecido esquematizado no nos permite hablar de un rostro sin rasgos distintivos que sería el rostro eterno de la humanidad.

Cuando Vico se pregunta sobre el posible creador de reglas y hábitos como los que nos rigen a nosotros, responde con rotundidad que “no fue ningún sabio individual, elevador por encima de la corriente de la historia que lo haya concebido en la plenitud de su perfección y lo presenta como un código inmutable para todos los hombres de cualquier tiempo y lugar. No, es un producto social que como las buenas leyes y costumbres responde a las necesidades sociales cambiantes”.

Como bien señala Sartori, el grado de elasticidad de la tolerancia se puede establecer con tres criterios. El primer criterio es que la “tolerancia prohíbe el dogmatismo”, por lo que no se puedan aceptar los fundamentalismos. El segundo criterio implica el “principio de no hacer el mal”, de no dañar. Es decir, que no estamos obligados a tolerar compor-

tamientos que nos inflijan daño o perjuicio, mientras que el tercer criterio es, obviamente, “la reciprocidad”: al ser tolerantes con los demás esperamos, a nuestra vez, ser tolerados por ellos.

A la luz del discurso del actual presidente del Consejo de Estado puede apreciarse cómo la cultura política general de la Europa contemporánea, incluidos sectores laicos moderados, según nos dice el Cardenal Rouco Varela, han expresado en los últimos tiempos preocupación por encontrarle al Estado libre y democrático de derecho, pronto y sin dilación, una base “prepolítica, moral”, común y aceptable tanto para el pensamiento cristiano como para una cosmovisión laica.

La disposición a la superación del positivismo sociopolítico y jurídico de corte relativista con la finalidad de asegurar con esperanza de éxito el futuro de la forma de comunidad política, libre, solidaria, justa y democrática, inspirada y sostenida por los grandes valores de la mejor tradición humanística, espiritual y ética de Europa, se hace cada vez más manifiesta y siguiendo a Ortega acaso sea lícito a los individuos permitirse pasajeras abstracciones de los problemas nacionales. El francés, el inglés, el alemán (de los años veinte en que escribía Ortega) viven en medio de un ambiente social constituido mientras que el español que pretenda huir de las preocupaciones nacionales será hecho prisionero de ellas diez veces al día y acabará por comprender que para un hombre nacido entre el Bidasoa y Gibraltar es España el problema primero, plenario y perentorio.

Este problema es, a juicio de Romay, el de transformar la realidad social circundante. Al instrumento para producir esa transformación llamamos política. El español necesita, pues, ser antes que nada, político. Ortega tiene también una concepción ética de los fines de la política

que puede significar dos cosas: arte de gobernar o arte de conseguir el Gobierno y conservarlo. Pensar qué ley es la más discreta en cada caso y pensar qué medio habría para hacer que esa ley llegue a convertirse en ley escrita y vigente, son cuestiones muy distintas, pero es menester repetir a toda hora que es un acto inmoral convertirse en conquistador del poder sin crearse previamente un ideal gubernativo.

Concluye José Manuel Romay que Ortega no escinde política y ética. Para Ortega hay, en efecto, una ética universal, general, válida para cualquier actividad humana afirmando que dentro de esa ética general hay regiones (virtudes pequeñas y virtudes superiores) y que el político, dada su personalidad creadora, activista, tienda a cumplir con las virtudes superiores y ello lo arrastra a no cumplir con las menores por lo que llama a aceptar resignadamente esa situación, pero no afirma la imposibilidad de que se pueda cumplir con ambas virtudes, con lo cual concluyo el breve resumen del interesante discurso del nuevo académico

A la luz de las interesantes reflexiones de José Manuel Romay cada vez estoy más convencido, desde luego, que el servicio público constituye una de las tareas más honrosas a la que uno puede dedicarse, puesto que, como había señalado Aristóteles, el hombre es un *zoon politikon* en el sentido de ser social, al que, en consecuencia, no le resulta indiferente quién dirige la sociedad y cómo lo hace, de modo que, como dijo Platón, quien no se interesa por la gestión pública, luego no puede quejarse de ser gobernado por los peores.

Efectivamente, ninguna sociedad puede funcionar sobre la anarquía de los intereses individuales, ni sobre una incesante lucha de clases, lo cual nos conduce a la necesidad de la política en su más alto sentido como regulación de la vida social y económica de la comunidad en

orden al bien común, a lo que el nuevo académico ha dedicado ciertamente ya muchos años de su vida en la teoría y en la práctica.

Y debo decir que a mucha honra porque el poder participar, con distintas responsabilidades, en la noble tarea de gobernar, con todo su repertorio de sapos, frustraciones y hasta de ratos amargos, es un muy digno empleo de la vida y del esfuerzo de todo hombre de bien.

La política es, obviamente, el arte de lo posible, para lo cual hay que tener muchas veces el valor de lo imposible, siendo lo cierto que lo que un hombre puede lograr es siempre menos que sus aspiraciones.

Por todo ello, al igual que los marinos establecen cada día su situación en la carta, resulta oportuno de vez en cuando, y ésta es una magnífica ocasión, detenernos en la inexorable navegación de la vida y de la opinión pública y hacer balance del trabajo desarrollado. No todo el mundo puede hacerlo como Augusto diciendo: “Recibí una Roma de ladrillo y la dejé de mármol”. Pero alguna explicación hay que dar. Y Romay siempre las ha dado. En todo momento. Con honradez escrupulosa.

Cada uno es como es y como tal ha de aceptarse, sin tapujos, siendo una de las virtudes que más se aprecia en el nuevo académico precisamente la honradez. En este punto me acuerdo de la historia del caballo que pidió más talla y potencia, remos más fuertes y hasta una silla natural, y vio aparecer el camello. Y conste que si hago este recurso al humor es precisamente porque pienso, como Chesterton, que el humor consiste en pensar en broma cuando se siente muy en serio.

Pues bien, cuando el nuevo académico mira hacia atrás, a todos esos años de duro trabajo, en el gobierno y en la oposición, predomina sobre ninguna otra sensación, la de honestidad y coherencia. Es lo cierto que ninguna vida humana puede ser representada por una línea recta, pero sí creo

que ha prevalecido a lo largo de sus ideas y actuaciones una continuidad interna, debida a una serie de principios éticos, y también a un carácter dispuesto a profesar sus ideas y a defenderlas con honradez, procurando dar siempre buena cuenta de los caudales públicos que se le confiaron.

Pero más importante incluso que una buena gestión pública son las ideas en que se basa. El nuevo académico ha tenido como principios básicos en su vida aquellos inculcados en su niñez por sus padres, que, como a su predecesor en la medalla, le recordaban, predicando con el ejemplo, que no había más camino que el trabajo organizado y exigido, la vida seria y la lucha por un triunfo que sólo es válido dentro de reglas morales respetadas. A ello se ha aplicado también sin reservas, asumiendo esa frase antes citada que Don Quijote le dice a Sancho Panza: “Podrán los encantadores hurtarme la ventura, mas el esfuerzo y el ánimo, imposible”.

Ahora nos encontramos con un período inevitablemente confuso, que, a veces recuerda la frase de Shakespeare, “un cuento narrado por un loco, lleno de ruido y pasión, pero que no significa nada”. No se puede tejer y destejer constantemente, como en la famosa tela de Penélope. El resultado es el que prevé la Biblia en estos casos, “los muchos pastores arruinaron mi viña”.

En nuestras manos está defender, con las reformas que sean necesarias, el modelo de Estado y la pervivencia de la Constitución de 1978 como marco político de convivencia que, a través del consenso, llevó a España a la modernidad.

Por ello, entre todos, al hilo de oportunidades como la que hoy tenemos, debemos de esforzarnos, frente a demagogos y populistas, por reivindicar la política y los políticos de la transición, llevar a cabo un

fuerte impulso moral y levantar la bandera de la ética en el ámbito del servicio público, que insista como eje central de la gestión de intereses colectivos en la idea de servicio al ciudadano, fomentando los valores de la honestidad, lealtad, imparcialidad, transparencia, objetividad, responsabilidad y credibilidad.

En fin, reitero mi gratitud por esta ocasión de intervenir para recomendar la lectura detenida del texto que he tenido el honor de contestar, que bien puedo resumir parafraseando la conocida leyenda de Tagore,

“Yo dormí y soñé que la vida era alegría.

Me desperté y vi que la vida era servicio.

Serví y comprendí que el servicio era alegría.”

Doy con ello por concluida mi intervención, y agradezco muchísimo la invitación a ocupar esta tribuna, así como vuestra presencia y atención tanto a mi contestación como, sobre todo, al presente discurso de José Manuel Romay que, con el rigor científico que le ha venido caracterizando, profundiza, lo que me ha sugerido las reflexiones antecedentes, con gran acierto, sobre el derecho y la política, lo cual estoy seguro que será de enorme ayuda en la tarea de mejorar la regulación de la vida social de nuestra comunidad.

Por todo ello, mi más cordial enhorabuena, y bienvenido sea a nuestra Academia.

MUCHÍSIMAS GRACIAS

*Domingo Bello Janeiro*

